Italo Argentino Luder

EL PROCESO ARGENTINO

EL PROCESO ARGENTINO

Coordinó este volumen
Miguel Hugo Décima

PRIMERA EDICIÓN
Ensayo Y 1232

Portada del Departamento de Arte
de Ediciones Corregidor

El Dr. Italo Argentino Luder, abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales, ha tenido una relevante actuación política y ocupado la más altas funciones: Presidente Interino de la República, Presidente del H. Senado de la Nación, Presidente de su Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, Convencional Nacional Constituyente, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en misión especial, Presidente del Parlamento Latinoamericano, Copresidente del Comité Parlamentario Europeo-Latinoamericano, Presidente de las delegaciones argentinas a la Asamblea de la Unión Interparlamentaria (Tokio, octubre 1974), al Parlamento Latinoamericano (Buenos Aires, diciembre 1974 y Caracas, febrero 1975), a los Encuentros de los Parlamentos Europeo y Latinoamericano (Bogotá, julio 1974 y Luxemburgo, junio 1975), etc. Ha cumplido una importante labor docente; fue catedrático de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires y en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, donde desempeñó el cargo

de Director del Instituto de Ciencia Política; también fue profesor de Sociología en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y en la Facultad de Ciencias Económicas y en la de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata; fue Director del Instituto de Investigaciones y Docencia Criminológicas de La Plata y desempeñó la cátedra de Criminología en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Es, asimismo, autor de libros y trabajos sobre temas de estas disciplinas.

El propósito de este breve volumen es hacer conocer sus opiniones y propuestas sobre distintos aspectos de la realidad nacional y del futuro argentino. El procedimiento arbitrado consistió en la previa selección de los temas por parte del equipo asesor de la Biblioteca de Historia y Ciencia Política de este sello Editorial, que fueron, luego, volcados en un cuestionario elaborado a través de las propias respuestas del entrevistado. La división en capítulos es para comodidad del lector puesto que la exposición del Dr. Luder ha proporcionado a los distintos temas una ilación interna, sin solución de continuidad.

Entendemos que el resultado es un lúcido análisis de la situación argentina, un aporte al estudio de nuestra problemática conforme al pensamiento de un destacado hombre público, en una hora del país que reclama la contribución de todos para el logro de una síntesis nacional revitalizadora. Es obvio señalar que las ideas expuestas a continuación corren por cuenta del autor.

I — EL PROCESO POLITICO

Pensamiento y praxis políticos.
La intervención de las Fuerzas Armadas.
Los partidos políticos.
El Justicialismo.
El entendimiento de las fuerzas políticas.
La participación política.

—Nos proponemos abordar con usted un amplio diálogo dedicado al análisis de nuestra realidad nacional en sus principales aspectos: institucional, político, económico-social, inserción internacional y proyección latinoamericana que nos permita formular una prospectiva de nuestras posibilidades. Usted es un político de intensa militancia pero no sólo se ha dedicado a la praxis sino, también, al pensamiento político. Ello nos autoriza a profundizar los temas que vamos a desarrollar en estas conversaciones.

—Yo entiendo que referir la reflexión política al terreno de la experiencia constituye un fecundo instrumento metodológico para el conocimiento científico. No quiere decir esto que el pensamiento político sea, exclusivamente, expresión de una determinada situación histórico-social, puesto que ello equivaldría a negar la existencia de la política como disciplina científica. Significa, simplemente, reconocer la faz bifronte de la política: la que encara la elaboración de sus principios y la que se ocupa de la aplicación de sus conclusiones en la acción política, cuyo campo es-

pecífico es la lucha por la conquista o el mantenimiento del poder.

Recuerdo que Croce afirmaba que así como no se concibe el estudio de la poesía sin pasión poética, tampoco es posible estudiar política sin pasión política, entendido esto último como interés por la política y no como ausencia de objetividad. La preocupación por la objetividad está siempre presente en el análisis político en razón que el sujeto cognoscente es, al mismo tiempo, objeto de conocimiento; es que se trata de la descripción de la concreta realidad política coetánea del investigador y a la cual pertenece existencialmente. Es obvio que el riesgo es mayor en la observación espontánea conforme a criterios empíricos y en menor grado en la observación sistemática ajustada a reglas metodológicas, aunque también en este último caso influyen la experiencia de vida del observador, su emplazamiento ideológico y su formación cultural. Esto se advierte en la elección de los temas, en el interés selectivo puesto en la recopilación de los datos, en la organización conceptual de estos elementos, etcétera.

—Esas dificultades que usted señala son comunes a las demás ciencias sociales.

—Así es; tales dificultades no son mayores que las que enfrentan todas las ciencias sociales que tienen por objeto de conocimiento un acontecer pleno de sentido al que pertenece existencialmente el observador. La moderna meto-

dología científica ha establecido que hasta en las ciencias naturales debe computarse la ecuación personal del investigador. Señalar esto no importa, en manera alguna, una invitación al escepticismo con respecto a las posibilidades de una Teoría del conocimiento político sino reconocer las peculiaridades de su metodología. Tampoco un retorno a la Sociología del conocimiento sino, por el contrario, poner de resalto que ésta (especialmente la de inspiración marxista) también aparece como el producto de una determinada concepción del mundo. Con esta disgresión quiero puntualizar que en el estudio de la realidad política el único peligro reside, precisamente, en ignorar la existencia de la "ecuación personal" y, por consiguiente, no someterla a revisión y análisis.

—¿Cómo ve usted la actual situación de nuestro país que, no obstante sus enormes posibilidades, ha sufrido reiteradas frustraciones?

—Es obvio que debemos tomar conciencia de nuestras fallas y también de nuestras posibilidades de recuperación, que están condicionadas por el esfuerzo que todos los sectores sociales estén dispuestos a brindar. Una auténtica autocrítica debe reemplazar a las recíprocas recriminaciones que se exhuman o actualizan periódicamente en una estéril disputa por deslindar responsabilidades. Tampoco podemos ignorar que la crisis que desde hace muchos años arrastra el país muestra múltiples manifestaciones y

proviene, sin duda, de diversas causas de índole política, económica y social, internas y externas. Entendemos, por tanto, que el análisis de la problemática nacional reclama un estudio interdisciplinario para formular una respuesta integral. En las distintas áreas de las ciencias sociales existen valiosos aportes no debidamente conectados en un sistema de ideas políticas y su correlato técnico: un régimen institucional adecuado a las necesidades actuales del país. Esas necesidades están dadas por la decisión del pueblo argentino de incorporarse, definitivamente, a la revolución de nuestro tiempo cuyo objetivo es lograr que todas las regiones geográficas y todos los sectores sociales tengan acceso a la producción moderna, al disfrute de los bienes materiales y espirituales que la civilización ha producido y, fundamentalmente, a la participación política.

—Pero la participación no sólo debe ser política…

—Es cierto; exclusivamente no, pero sí prioritariamente porque de ahí arranca la participación en las otras áreas y constituye el marco de referencia para que se produzca la necesaria modificación en las relaciones de poder en la sociedad argentina. En verdad el problema crucial de la democracia moderna es el de la participación, sus posibilidades y sus formas, sus instrumentos y sus vías, porque la participación no se agota en el consenso sino que requiere la intervención activa de los individuos y grupos sociales en las decisiones que se refieran a asuntos que, directa o

indirectamente, le conciernan. Reclama, también, la voluntad de participar en la búsqueda de soluciones por parte de los grupos interesados y no simplemente delegación de tales decisiones en los órganos gubernamentales. Esto es válido tanto para las relaciones entre empresarios y obreros como para las decisiones concretas que el individuo adopta en el plano de todas las relaciones de los grupos sociales y políticos.

Para que funcione la participación debe existir una cierta homogeneidad dentro de la comunidad puesto que la división en estratos rígidamente caracterizados promueve más bien relaciones de enfrentamiento que de participación; por tanto las distancias sociales no deben ser demasiado pronunciadas para que exista verdadera comunicación. Al respecto hay que señalar que en la sociedad moderna no se ha producido la polarización de clases sociales sino, por el contrario, una tendencia a la homogeneización; los roles sociales de cada individuo son múltiples: se puede ser al mismo tiempo obrero y propietario, o asalariado y legislador, o inquilino y comerciante, etcétera.

El esclarecimiento del tema político es fundamental para abordar la situación temporal y espacial que vive el país desde hace tiempo y la demora en afrontar esa tarea debe imputarse al mantenimiento de hábitos mentales, a una inercia intelectual para la búsqueda de los instrumentos metodológicos adecuados para responder a las incitaciones de la realidad argentina. Debemos comprender de una vez por todas que la recomposición política es previa a toda otra consideración sobre la crisis argentina en sus aspectos económico, social y cultural, no porque el proceso pueda dividirse en el orden cronológico sino porque las

pautas políticas y su instrumentación constituyen el presupuesto de la reforma que es preciso encarar en las otras áreas; y, además, porque existe un dinamismo social que debe ser receptado en un pensamiento político creativo y a la altura del tiempo histórico que vivimos.

—¿Considera usted que están dadas las condiciones para que los argentinos afrontemos de inmediato esa tarea?

—La superación de una crisis política requiere, para la comunidad que la intenta, un grado de maduración, una experiencia vivida de errores y frustraciones, una toma de conciencia sobre la necesidad de cambio y, en ocasiones, una agresión exterior que actúa como catalizador. En nuestro caso este último supuesto no se ha dado, por lo menos en la forma tradicional; en cambio, están dadas las otras condiciones mencionadas para encarar esa tarea; a esas razones de orden nacional, históricas y actuales, se unen otras provenientes de un mundo en transición y de un continente que busca la renovación de sus viejas estructuras económicas y sociales.

El político no puede ignorar la transformación operada en la realidad histórica y como consecuencia de ello las nuevas relaciones de poder en la sociedad actual. Es su deber adelantarse a proponer las nuevas formas institucionales; analizar las nuevas modalidades del conflicto político, señalar los nuevos instrumentos de representación y participación; replantear los fundamentos ideológicos del

sistema democrático en función de las nuevas técnicas de comunicación que han transformado los supuestos de la relación política. Persisten instituciones que están previstas para una participación pasiva de amplios sectores de la población, pero la característica de la sociedad moderna está dada por la movilidad social y por el reclamo de creciente participación en el poder social y en la distribución de los bienes, así como en la formulación de nuevas expectativas que han modificado el cuadro de la sociedad tradicional con obvias implicaciones en la naturaleza de la lucha política y en la estructura institucional que la condiciona. Esta última debe reflejar esta realidad o de lo contrario será desbordada y perderá toda vigencia; la ineptitud para responder a esta exigencia de la hora sólo puede conducir a que el proceso político derive a un crudo voluntarismo, a que la irracionalidad se erija en criterio rector.

Las normas jurídicas no pueden ignorar la constitución real de la sociedad contemporánea en la que existen factores de poder que influyen en las decisiones políticas del Estado y que por no ser contemplados en la juridicidad formal aparecen como una patología institucional; en nuestro país los factores de poder más importantes son el poder militar, el poder económico y el poder sindical. La recomposición en el plano político debe realizarse sobre la base de algunas premisas de cumplimiento insoslayable, partiendo del principio de que la democracia debe constituir la justificación ideológica del sistema, y que este sistema debe ser abierto, es decir, debe crear las condiciones que posibiliten el acceso a las funciones gubernamentales a todos los ciudadanos, con la única limitación de la idonei-

dad para el cargo conforme lo prescribe nuestra Constitución Nacional. Como consecuencia y complemento de ello debe admitir el pluralismo, que significa la aceptación de distintas corrientes de opinión y su participación en la disputa del poder político.

A su vez, la representatividad requiere la aceptación y cumplimiento de ciertas reglas de juego que importan, fundamentalmente, el acatamiento a la voluntad de la mayoría legítimamente expresada y el respeto a la opinión de la minoría; ello supone la obligación de mantener esas reglas de juego por parte del triunfador en la contienda que posibilite en futuras confrontaciones la garantía de igualdad de oportunidades para esas distintas corrientes. En cuanto a la movilidad social, debe ser estimulada por una estructura de oportunidades que la sociedad ofrece a cada uno de los miembros de la comunidad y a sus grupos intermedios para su adecuada realización personal y grupal y, a su vez, la renovación de los cuadros de dirigentes de todos los sectores debe ser asegurada en forma armónica. Estas son las condiciones principales para la formación de una sociedad abierta y dinámica; y para ello es necesario que el sistema educativo, la estructura económica y el contexto político resulten adecuados para privilegiar tales aspiraciones.

—Usted habla de participación política cuya expresión más importante, aunque no única, está dada por el ejercicio del sufragio popular para la designación de los gobernantes en todos los niveles. Sin embargo, últimamente

se ha cuestionado severamente la capacidad del pueblo para usar con eficacia ese derecho de participación e inclusive se ha llegado a sostener la necesidad de suspender su ejercicio hasta tanto se eduque al pueblo.

—No se educa para la democracia con la suspensión de los derechos políticos; el voto es un derecho pero, también, un deber y una verdadera función política que se perfecciona a través de su ejercicio. Por otra parte, sólo el pueblo está en condiciones de rectificar sus propios errores y ningún grupo puede arrogarse la pretensión de ser su mentor. La afirmación de que los problemas que desde hace muchos años aquejan al país provienen de los errores del voto popular no resiste el menor análisis puesto que el último cuarto de siglo el pueblo sólo se expresó libremente, sin condicionamientos, en el año 1973; fuera de esa oportunidad, o las grandes mayorías populares fueron proscriptas o los gobiernos surgieron de pronunciamientos de las Fuerzas Armadas con la consiguiente distorsión de todos los niveles de la vida nacional. En verdad, en poco más de treinta años, las interrupciones del proceso institucional alcanzaron a gobiernos de distintos partidos políticos: en 1943 fueron derrocados los conservadores, en 1955 los justicialistas, en 1962 la Unión Cívica Radical Intransigente, en 1966 la Unión Cívica Radical del Pueblo y en 1976 nuevamente los justicialistas.

Cuando esa interrupción se prolonga no interesan tanto las razones por las cuales se ha llegado a esa situación, por importantes que fueren, sino que la institución armada y el país restablezcan una auténtica institucionalidad fun-

dada en el consenso y la participación del pueblo. En realidad los que necesitan reeducación son los sectores económicamente fuertes en el sentido de aceptar la autoridad política, legítimamente expresada, de los que le están subordinados económicamente; atento, por otra parte, que la mejor colocación en la estratificación social no es necesariamente garantía de mayor aptitud.

—Cabría pensar que este reiterado quebrantamiento del orden institucional lleva implícita una condena al sistema de partidos.

—No lo creo. Es cierto que algunos de los pronunciamientos militares expusieron en su inicio, aunque ambiguamente, el propósito de reemplazar la representación política por un tipo de participación funcional, pero nunca se concretó en una reforma institucional. En cuanto al actual gobierno de las Fuerzas Armadas, sus jefes han señalado como objetivo prioritario la democracia representativa y el pluralismo político a través del sistema de partidos; pero este objetivo deja de tener fuerza convocante cuando se lo posterga indefinidamente en el tiempo subvirtiendo, así, los mecanismos normales de la formación del poder político en las sociedades modernas. Por otra parte, los partidos políticos no son más responsables que los demás sectores de la comunidad de los errores, desencuentros y fracasos que arrastra el país desde hace tiempo, y en la medida que todos aceptemos nuestra cuota de responsa-

bilidad será más fácil consolidar la unión de los argentinos y alejar el peligro de futuros enfrentamientos.

Nadie discute la conveniencia de mejorar nuestras prácticas políticas, así como el funcionamiento de las asociaciones profesionales, tanto obreras como empresarias, a través de una regulación legal moderna y eficiente. En el caso específico de los partidos políticos la regulación legal es indispensable para dar estructura jurídica al proceso de formación de voluntad política del Estado, ya que los partidos son órganos indispensables en la técnica de la democracia. El sistema de poder del Estado contemporáneo incluye a los partidos políticos como elemento clave de su funcionamiento y en los regímenes constitucionales modernos la selección de los cuadros dirigentes se realiza a través de los partidos y ello no sólo desde el punto de vista de la teoría política sino, también, como fenómeno social que la experiencia histórica nos revela. Uno de los problemas capitales de la democracia es el de transformar la opinión pública en fuerza política y los instrumentos más aptos para superar el problema son los partidos políticos; ellos coordinan y reúnen los esfuerzos individuales que aislados resultan políticamente inoperantes; cumplen una función de interpretación y canalización de las diversas tendencias y realizan una tarea de simplificación en la consulta al pueblo que supone todo régimen democrático, atento que por su complejidad y multiplicidad los problemas de gobierno sólo pueden ser sometidos al pueblo mediante un planteo de tipo político en el que se esclarecen los principios fundamentales y se prescinde de los detalles técnicos. Esta tarea de mediación indispen-

sable para el funcionamiento del mecanismo democrático, la cumplen los partidos.

Sería ilustrativo seguir, en la historia de las ideas políticas, la evolución experimentada en las relaciones de los partidos con el Estado, pero su exposición detallada excedería los propósitos de esta conversación. Señalo, simplemente, que esta relación ha recorrido cuatro fases: repudio, ignorancia, reconocimiento e incorporación. Estamos en esta última y lo único que se discute es el alcance de dicha reglamentación; la relación jurídico-institucional del partido con el Estado, los límites de la intervención estatal en la vida interna del partido y en el contralor ideológico y programático.

—¿Usted considera que el gobierno debe dictar un Estatuto de los Partidos Políticos?

—Sí, el que está vigente actualmente fua sancionado en 1965 y es perfectible; pero por la importancia del tema considero que debe ser consultado con los propios partidos políticos y con los especialistas y organismos técnicos. El Estatuto de los Partidos Políticos es una norma de naturaleza constitucional *ratione materiae*, no obstante que su sanción ha sido dispuesta por el Poder Legislativo. Para esclarecer esto debemos distinguir entre Constitución en sentido formal y Constitución en sentido material; la primera está dada por el conjunto de normas jurídicas incorporadas a un único cuerpo legal, dictado por el legislador constituyente; la Constitución en sentido material está formada por el complejo de normas jurídicas, sean de carácter legal o consuetudinario, que se refieren a los fines que se propone el Estado, a la estructura y organización de los poderes, a la nominación de los titulares de los mismos, y a las relaciones activas y pasivas del Estado con los miembros de la comunidad política. Por otra parte la posibilidad de una coincidencia entre Constitución material y Constitución formal es cosa que sólo puede interesar al doctrinarismo, porque en la práctica la inclusión en el texto constitucional de determinados temas o preceptos es una cuestión que el legislador constituyente decide ajustándose a criterios políticos con referencia a una concreta realidad histórica.

Lo que no debe olvidar el gobierno es que los partidos no son entes jurídicos que deben su existencia a la ley; no nacen ni mueren por acto del príncipe, sino que son fuerzas sociales representativas de aspiraciones y tendencias que germinan en el seno de la colectividad. Se trata de verdaderas entidades sociológicas y su reglamentación por la ley no modifica su naturaleza sino que permite su inserción en una estructura jurídico-política determinada. Por otra parte, si se desea canalizar corrientes de opinión —nuevas o históricas—, revalidar la representatividad de los hombres políticos y mejorar el funcionamiento interno de los partidos debe ponerse fin a su "congelamiento", que sólo sirve para cristalizar las direcciones partidarias y frustrar la necesaria renovación de sus cuadros dirigentes. Si este "congelamiento" se justificó en los primeros meses del llamado Proceso de Reorganización Nacional, por las limitaciones al derecho de reunión y de

expresión, ya no se justifica su mantenimiento a un alto costo, tanto en lo interno como en lo externo. La reorganización de los partidos políticos conforme a las normas legales que reglamenten su funcionamiento interno, el origen de sus fondos y el procedimiento de selección de sus dirigentes, será útil al proceso de alcanzar una auténtica democracia representativa puesto que los partidos políticos, actuales o futuros, constituyen el correlato técnico de esa democracia. En cambio, su prolongada hibernación deja el campo libre a los grupos de presión y a los personeros de intereses que no ofrecen una propuesta global para el país.

—Además de esa reglamentación legal de los partidos políticos nosotros estimamos necesaria la modernización de los mismos para responder a los nuevos requerimientos del país. Entre los cargos que se les formulan está el de que los actuales partidos políticos han cumplido su ciclo y deben ser reemplazados por nuevas fuerzas políticas.

—La modernización de los partidos está en relación directa con su adecuación a las corrientes de opinión existentes en el país. Ello sin perjuicio de que en el aspecto formal se exijan determinados recaudos que en el pasado no se consideraban necesarios pero que contribuyen al perfeccionamiento del mecanismo representativo.

Ya he dicho que los partidos no se crean ni disuelven por decreto sino que aparecen cuando interpretan un pensamiento colectivo y mueren cuando se ha agotado su justificación histórica; me refiero a partidos con auténtica raigambre y permanencia, no a agrupaciones que resultaron efímeras precisamente porque no respondían a una necesidad colectiva. Cuando este reclamo encuentra una coyuntura histórica propicia se produce la creación de una fuerza política que la expresa y la encuadra ideológicamente. La ley pertinente debe apoyar este proceso auspiciando la formación de grandes fuerzas políticas en el país y desalentando la excesiva fragmentación del espectro político; de esa manera el sistema democrático gana en estabilidad y contribuye a que la contienda electoral se defina en función de principios programáticos.

—¿Considera usted que el justicialismo, que es el movimiento político en que usted milita, se ajusta en su nacimiento y actuación a las condiciones que acaba de señalar?

—El justicialismo es un movimiento que cubre una etapa de nuestra evolución política caracterizada por la incorporación del sector obrero al consumo y a la participación política y, al mismo tiempo, su encuadramiento en un sindicalismo de signo nacional y cristiano. Se trata de un proceso irreversible porque responde a las necesidades de la sociedad moderna, no obstante las numerosas alteraciones que sufrió a partir de 1955 y las que se produzcan como consecuencia del actual gobierno de las Fuerzas Armadas. Manteniendo sus bases históricas que le propor-

cionó el estamento obrero, el justicialismo amplió notablemente su base social con sectores de clase media, profesionales, intelectuales, artistas y empresarios y con el apoyo de las nuevas generaciones. Cabe señalar, también, que ya no se puede insistir en el socorrido argumento que el justicialismo recluta sus adherentes entre los sectores menos ilustrados de la población; en primer lugar, porque resulta un prejuicio anacrónico considerar que el estamento obrero constituye el sector menos ilustrado de la población y, en segundo lugar, porque como lo acabo de señalar los hombres del específico quehacer intelectual como son los profesionales y los de las manifestaciones artísticas en todos los órdenes se han incorporado en gran número, sobre todo las jóvenes generaciones. En los últimos tiempos del gobierno anterior, algunos de estos sectores tomaron distancia al no sentirse interpretados en sus intereses y en su estilo político. El justicialismo podrá recobrarlos en la medida en que se disponga a actualizar su programa y a recrear su estructura movimientista, evitando todo aislamiento.

Se da la paradoja que no obstante que el justicialismo ha sido gobierno en dos oportunidades, sigue presentándose como alternativa frente al sistema; de ahí proviene la capacidad de presencia y posibilidades futuras de este movimiento político policlasista que ha vertebrado su ideología en la doctrina social de la Iglesia.

—Para muchos observadores lo que usted afirma pudo tener vigencia hasta el 1º de julio de 1974, fecha del fallecimiento del General Perón; después de esa fecha el justicialismo habría entrado en una crisis insuperable.

—No cabe duda de que el fallecimiento del General Perón creó un tremendo vacío de conducción y que las dificultades subsistirán si el justicialismo no asume plenamente esa nueva realidad: que está viviendo la etapa post-Perón. Ello impone la necesidad de modificar su metodología política pero en manera alguna amenaza su coherencia interna porque ella está dada por lo que he señalado precedentemente: su posición ideológica y la conciencia de su protagonismo histórico.

Al poco tiempo de morir el General Perón, yo expresé que su ausencia convertía a la verticalidad en un estilo político anacrónico puesto que se basaba en el carisma personal de Perón y, por lo tanto, era intransferible. Ese estilo de conducción que permitió al justicialismo mantenerse unido durante la prolongada vigilia de la proscripción —17 años— había cumplido su ciclo y debía dar paso a nuevas formas de organización. En mi opinión la estructura organizativa del justicialismo post-Perón debía asegurar un sistema de selección de sus dirigentes basado en la participación de los afiliados y en la promoción de sus hombres y mujeres más representativos e idóneos, en todos los niveles de la actividad política.

—Su elección como Presidente del H. Senado de la Nación el 8 de julio de 1975, que significó la aparición de esta nueva línea que se dio en llamar "antiverticalista" abrió una gran expectativa en el país.

—Pienso que significó, simplemente, la aplicación de una nueva metodología política dentro del justicialismo; la denominación corre por cuenta de los comentaristas políticos. Yo nunca busqué el enfrentamiento interno del Movimiento Justicialista sino su unidad, pero entendía que era preciso rectificar procedimientos y evitar un proceso de deterioro que, lamentablemente, se produjo. Mantener vacante el cargo de Presidente del H. Senado de la Nación era, a mi juicio, un error que podía acarrear graves consecuencias para el proceso institucional, atento la fluida situación política que vivía el país en junio de 1975. Por otra parte, no cabe duda de que mantener la vacancia constituía una violación del art. 50 de la Constitución Nacional y del Reglamento Interno; y, en cambio, con esa decisión el cuerpo se prestigió ante la opinión pública, asumió una actitud responsable y afianzó las instituciones. A su vez, el bloque mayoritario con su actitud marcó el comienzo de una nueva metodología política; pero prefiero no historiar hechos que son conocidos y referir el diálogo al momento que vivimos, a la realidad del país y su prognosis.

—Es difícil que usted pueda sustraerse a este tipo de requerimientos por el rol protagónico que le tocó desempeñar y por los importantes cargos que ocupó en los últimos años. Inclusive su paso por la Presidencia de la República abrió la esperanza de un replanteo político y un desenlace distinto para el proceso institucional. Su situación fue siempre serena y firme y queremos señalar que no rehuyó ninguna responsabilidad, inclusive cuando tuvo que pagar un precio político por algunas resoluciones suyas; por ejemplo su negativa a convocar la Asamblea Legislativa solicitada por varios bloques políticos de ambas Cámaras del Congreso con el propósito de producir el relevo de la entonces Presidente, reclamado por amplios sectores de la opinión pública.

—Yo no creo haber pagado un precio político por lo que, a mi juicio, fue el cumplimiento de mi deber. Dicté esa Resolución el 8 de marzo de 1976 fundándola en extensas consideraciones de orden constitucional puesto que, conforme a nuestra Constitución Nacional, una Asamblea Legislativa no puede destituir al Presidente de la República por mal desempeño; el procedimiento prescripto por la Constitución es el juicio político que había fracasado una semana antes en la Cámara de Diputados por falta de número necesario para admitirlo. Después de dictar dicha Resolución denegatoria agregué, en declaraciones oficiosas, que la reunión de la Asamblea Legislativa ante la imposibilidad de adoptar, en ese aspecto, una decisión institucional válida, podía crear un conflicto de poderes que funcionaría como detonante del inminente pronun-

ciamiento militar. En verdad, a esa altura de los acontecimientos yo estaba convencido de que la decisión de las Fuerzas Armadas de tomar el gobierno era irreversible. Atento a ello y a la falta de viabilidad constitucional de la convocatoria solicitada, procuré evitar el enfrentamiento del mundo político y la fractura del justicialismo, que eran las consecuencias inevitables de la reunión de la Asamblea Legislativa.

En mi opinión es muy importante para el presente y para el futuro rescatar la convivencia política entre todos los sectores para que los temas prioritarios que el país debe afrontar encuentren un contexto adecuado y bases mínimas de consenso. Cuando el General Perón regresó al país se propuso alcanzar la superación de un largo desencuentro argentino, del que todos hemos participado con nuestra cuota de errores y de aciertos. Procuró evitar el duro enfrentamiento con caracteres facciosos que frustró durante más de medio siglo las mejores posibilidades del país, y reemplazarlo por un diálogo que llegara a los más altos niveles con la sola condición que los intereses del país se colocaran por encima de los intereses partidarios o sectoriales; en torno a esas pautas trazó sus objetivos con el respaldo de la inmensa mayoría del pueblo argentino. Hoy, más que nunca, es necesaria la comunicación amplia entre todos los sectores políticos para la búsqueda de un entendimiento que sirva de base a la recuperación institucional y económica.

—Pero el espectro político argentino es demasiado amplio, en su gama de matices, para que pueda lograrse un entendimiento duradero.

—Admito que puede mostrarse de esa manera si se lo examina superficialmente; pero la historia de los pueblos no es una simple conexión de acontecimientos sin sentido sino que es una trama viva donde se puede descubrir la verdadera urdimbre de los hechos, si la enfocamos con la metodología adecuada. Inclusive la actual situación se esclarece si advertimos que nuestra historia política se expresa, dialécticamente, a través de dos líneas de pensamiento: la liberal (en cuanto expresión de la derecha económica) y la nacional-popular (que no rechaza el contenido político valioso del liberalismo). Las denominaciones utilizadas para la lucha política por cada una de estas líneas han variado a lo largo de este siglo hasta el punto que en ocasiones la etiqueta partidaria se ha mantenido la misma, pero cambiaba su contenido. Es que en este terreno los lemas y, a veces, el propósito de los protagonistas cuentan menos que el sentido objetivo de su acción y las fuerzas sociales que lo sustentan.

Es sabido que durante más de medio siglo el sistema institucional creado por la Constitución Nacional de 1853-60 funcionó como un régimen de minorías, conforme al clásico esquema liberal del siglo XIX. Este esquema se basaba en el subconsumo de los sectores populares y en su exclusión de toda participación política; a su vez, asignaba la mayor parte de la renta nacional a un pequeño sector social para que y por la reinversión de esas ganancias se lograra la ca-

pitalización del país. En el siglo XX el sufragio universal modifica sustancialmente el esquema político y económico.

En nuestro país el sufragio universal, y con ello la incorporación del pueblo al área política, se produce a partir de la ley Sáenz Peña aplicada en la elección presidencial de 1916, que llevó a la primera magistratura de la República a Hipólito Yrigoyen. Esta nueva situación rebasa el ordenamiento previsto por los inspiradores de la Constitución de 1853-60; ya decía Alberdi que sólo había que conceder el derecho de votar a la "inteligencia y la fortuna". Con la sanción de la ley Sáenz Peña y la elección de Hipólito Yrigoyen como Presidente de la República se inicia el proceso de democratización de las funciones gubernativas y de participación popular así como el ascenso de la clase media al gobierno; este proceso se interrumpe con la caída de Yrigoyen en 1930 y comienza la era del "fraude patriótico" a fin de no correr los riesgos del sufragio universal.

En 1943 las Fuerzas Armadas ponen fin a este régimen y en 1946 la libre expresión del pueblo argentino reanuda la segunda etapa del proceso de democratización fundamental de la sociedad con el gobierno del General Perón. Su caída en 1955 marca, otra vez, la marginación política de las grandes mayorías populares a través de la proscripción del justicialismo.

—No son experiencias muy promisorias para pensar en la posibilidad de establecer un sistema político basado en la convivencia y en el consenso.

—Estoy convencido de que la Argentina de hoy tiene una gran madurez política, a pesar de lo que piensan algunos escépticos que pretenden erigirse en sus mentores. Ya no puede ni pensarse en la viabilidad del "fraude patriótico" o de las proscripciones políticas; la variante de una prolongada permanencia de las Fuerzas Armadas en el gobierno ya fue ensayada y también fracasó. Sólo queda, entonces, un acto de sinceramiento con el país para formular una auténtica reconstrucción política.

Las dos grandes líneas políticas a que me he referido anteriormente pueden concordar en objetivos mínimos y y sobre todo en el compromiso de respetar las reglas del juego, cualquiera fuere el rol institucional que les corresponda; pero donde debe darse un entendimiento a nivel más profundo es entre los distintos sectores que pertenecen a la línea nacional-popular. Cabe señalar que la habilidad de sus adversarios ha sido mantenerlos divididos y, en muchas ocasiones, duramente enfrentados; con el mismo propósito se ha logrado mantener aisladas a las Fuerzas Armadas de los dos grandes movimientos populares que ha tenido el país: con el radicalismo irigoyenista en su momento y con el justicialismo, después. Urge sobre todo una estrategia política elaborada en conjunto, sin mengua de la individualidad de cada sector. Esto en manera alguna debe entenderse como un acuerdo entre diri-

gentes, repitiendo experiencias fracasadas, sino como una alianza de las respectivas bases sociales.

La línea popular-nacional debe recuperar el espacio político que le corresponde puesto que representa el ochenta por ciento de la opinión pública y debe hacerlo mediante una propuesta concreta al país que contemple los intereses de todos los sectores industriales, agropecuarios, obreros y sector terciario. Tampoco puede prescindirse de la presencia espiritual de la Iglesia y de la participación de las Fuerzas Armadas, puesto que su incorporación al proceso responde al rumbo histórico que el país debe recorrer. Desde luego, que no puede estar ausente de esta síntesis nacional, que el país reclama, la derecha liberal, que es una línea histórica que tiene derecho a expresarse políticamente, pero conforme al rol que le corresponde en el conjunto. Lo que no puede esta línea es pretender imponer al país sus remanidas recetas económicas aprovechando los interregnos sin consenso que se producen cada vez que las Fuerzas Armadas toman el poder político.

El gobierno ha asumido una responsabilidad histórica que compromete a las Fuerzas Armadas; no puede rehuir ese compromiso de conducir el proceso hacia la unión nacional, con firmeza, pero también con ecuanimidad con relación a todos los grupos sociales. No puede ignorarse que a partir del 24 de marzo de 1976 en el terreno económico se ha producido una transferencia de ingresos del sector asalariado a los dueños del gran capital, especialmente financiero, con la consiguiente pauperización de los estratos medios y obreros. Ello se hizo bajo el argumento de producir un reordenamiento económico ne-

cesario, pero lo cierto es que se excluyó del sacrificio, que debió ser también ineludible, a grupos sociales y económicos perfectamente tipificados. Además, esta línea mostró bien a las claras que, bajo la apariencia de una mera estrategia coyuntural, se estaba formulando una concepción finalista del país que, a mi juicio, es regresiva y no puede ser impuesta a espaldas del pueblo argentino.

El *aggiornamento* que desde las esferas oficiales se reclama a todos los sectores políticos y sociales —sin duda alguna necesario—, debe alcanzar también al enfoque de las Fuerzas Armadas frente a la actual situación argentina. Su incorporación al proceso histórico que el país debe recorrer es necesaria para lograr la síntesis nacional que nos exprese en esta especial coyuntura; pero al mismo tiempo, es inconciliable con su persistencia en entregar a la derecha económica el gobierno virtual a través de los equipos civiles designados en el área.

II — LA SITUACION SOCIO - ECONOMICA

La política económica.
El sindicalismo argentino.
El comportamiento político de la juventud y de los distintos sectores sociales.
Las nuevas alianzas.

—Usted puntualiza una crítica política a las medidas económicas y sus resultados; nos agradaría conocer cuáles son las objeciones de orden técnico. Le recordamos que el 24 de marzo de 1976 se había perdido el control del proceso; la indisciplina social comprometía la productividad y estábamos al borde de la cesación de pagos y de una hiperinflación, y todo ello con una política económica dirigista, es decir contraria a la que se aplica actualmente.

—En primer lugar debo señalar que la vieja polémica entre liberales y dirigistas distorsiona una cuestión fundamental en razón de que no se plantea correctamente. No se trata de considerar la reducción o ampliación de las actividades del Estado sino sus responsabilidades en cuanto promotor del bien común. Las necesidades de la sociedad moderna y de todos sus integrantes son distintas a las de la sociedad tradicional; las necesidades de seguridad, bienestar, educación, cultura, habitación, esparcimiento, descanso, consumo, etc., han variado cualitativa y cuantitati-

vamente y no pueden enfocarse con la óptica de un sistema que admitía la injusticia social como un fatalismo de la historia.

El Estado no puede dejar de asumir tales responsabilidades; lo que no quiere decir que tome a su cargo directamente todas las actividades inherentes a su satisfacción. Nada obsta a que la actividad privada se desarrolle en función de tales objetivos y que la intervención del Estado esté destinada, primordialmente, a crear las condiciones adecuadas y a corregir las distorsiones o abusos incompatibles con la finalidad señalada. Es el principio de la subsidiariedad, puesto que un Estado paquidérmico que aumenta sus atribuciones y amplía incesantemente su área de poder pero no resuelve los problemas carece de justificación y frustra las posibilidades de cumplir un proceso de cambio social. En definitiva, resulta una forma monstruosa del Estado liberal.

Además el Estado debe asegurar el equilibrio social, que no puede ser igual al antiguo y que debe resolver sus contradicciones para que sea viable históricamente. En este aspecto la inestabilidad política durante medio siglo ha comprometido una definición clara con respecto a las funciones del Estado argentino y a las responsabilidades de cada sector social en cuanto al modo de ejercer los derechos y de asumir los deberes correspondientes.

En cuanto al tema de fondo que plantea la pregunta y sin desconocer la difícil situación que vivíamos el 24 de marzo de 1976, no puede negarse que la crisis que arrastra el país y que muestra múltiples manifestaciones no se produce solamente en los dos años y diez meses anteriores a la fecha mencionada, sino que proviene de muchos años atrás y sus causas son de orden económico, social, cultural e institucional, internas y externas. No puedo ocultar, tampoco, que no advierto en las medidas adoptadas por este gobierno la posibilidad de encontrar las soluciones adecuadas en las distintas áreas sino que, por el contrario, las consecuencias negativas están a la vista: la depresión del mercado interno por la reducción del salario real, la caída de la actividad productiva, el aumento de las tarifas de servicios y de la presión tributaria, la disminución de la rentabilidad empresaria, que favorece la aparición de una economía de especulación. No obstante la inflación siguió su curso a pesar de la disminución del costo laboral y de la contracción de la demanda. Inclusive en el sector agropecuario se insiste en la aplicación de fórmulas anacrónicas y unilaterales como si fuera posible asegurar su expansión sostenida al margen del contexto general de la economía.

—Usted debe admitir que la situación negativa en el sextor externo que existía en marzo de 1976 ha sido modificada.

—Desde luego que lo reconozco. Esa crítica situación del sector externo había sido diagnosticada por los predecesores de la actual conducción económica pero carecieron del *plafond* político indispensable para revertir esa situación, para lo que se requería, además, un reacomodamiento del conjunto económico. En cambio la actual con-

ducción económica contó con ese *plafond* en razón de la toma de poder por las Fuerzas Armadas y el consiguiente redimensionamiento de las fuerzas actuantes en el campo económico; pero no supo aprovechar ese margen de autoridad política y disciplina social impuesto por las Fuerzas Armadas; lo malgastó en medidas coyunturales que sirvieron para consolidar la situación de los sectores tradicionalmente privilegiados en lugar de utilizarlo para un saneamiento de nuestra economía y para remover las causas estructurales de nuestra crisis.

Los logros relativos en el sector externo no justifican el alto precio traducido en un estado de postración y recesión económica, morosamente administrado hasta un límite que compromete en forma definitiva a la pequeña y mediana empresa y crea serios problemas a toda la empresa privada de capital nacional, aun a la de gran importancia, puesto que no siempre cuenta con un adecuado mercado de capitales. Las únicas que se salvan son las empresas estatales porque recurren a la generosidad de la tesorería oficial y las empresas extranjeras que tienen su propio circuito de financiación. Por otra parte la reactivación prometida para octubre de 1976 ha quedado reducida a una enunciación de propósitos, puesto que ni el agro, en la situación estructural actual, puede convertirse en un dinamizador del sistema económico.

—La recesión que usted señala, y que en parte fue heredada, ha sido acentuada por la actual conducción económica como un método para combatir la inflación.

—No discuto que ése haya sido el propósito inicial de la conducción económica con la promesa de una reactivación de la economía para octubre de 1976, como lo acabo de señalar; pero es evidente que al no producirse dicha expansión el fracaso del plan se convierte en un riesgo demasiado grande para el conjunto de la economía. Para combatir el alza de precios se recurrió en una segunda etapa a la reforma arancelaria por la cual se desprotegió mayormente a los bienes finales que a los intermedios; y, transitoriamente, se planteó en forma intempestiva una tregua de precios fijada unilateralmente por el Ministerio de Economía, y que muy poco tiene que ver con el régimen de "precios libres" enunciado por la actual conducción con el argumento de que las leyes del mercado establecen el precio justo. La tregua ha demostrado que no resultó idónea para mejorar las condiciones del mercado para el consumidor; y la reforma arancelaria, dentro de un régimen de precios libres, no garantiza que los productos importados entren a menor precio que los nacionales.

Con respecto a esto último queremos señalar los riesgos que presenta. En primer lugar es un régimen de intervención indirecta por parte del Estado que no se compadece con la filosofía básica del sistema puesto que parte de la definición de precio "abusivo" en el mercado interno. Además implica una dilapidación de divisas y, en un mercado recesivo, un nuevo ataque a la rentabilidad de la empresa nacional y las fuentes de trabajo puesto que modificará la composición de la demanda en los sectores de mayores ingresos, que se orientarán hacia los artículos extranjeros. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que si esta política de reducción arancelaria se aplica a la pro-

ducción de insumos básicos, se compromete toda la estructura económica, puesto que resultaría totalmente dependiente de los precios internacionales.

Yo comprendo que es preciso racionalizar y ordenar nuestro desarrollo industrial que se orientó, preferentemente, hacia los sectores de baja densidad de capital y que nunca se complementó debidamente con el desarrollo de las industrias de base productoras de insumos. Admito, también, que la disminución arancelaria para artículos que el país produce puede ser utilizada, en el contexto de una economía en expansión y a través de un plan gradualista y a largo plazo, para obligar a la empresa nacional a mejorar su producción y a perfeccionar su tecnología, pero no comparto que pueda usarse como medida punitiva y coyuntural con relación a los precios. La reforma arancelaria en la forma que lo señalo no significa abogar por el eficientismo sino promover el necesario equilibrio entre el crecimiento y desarrollo económico y mantenimiento y creación de fuentes de trabajo con la necesaria renovación y perfeccionamiento de nuestro aparato productivo, desalentando el estancamiento tecnológico que confía en que una sobreprotección arancelaria le brindará siempre un mercado consumidor inerme. Este prudente equilibrio evitará, también, que por la vía de radicaciones extranjeras se incorpore a nuestro parque industrial el rezago de los grandes centros y se aumente de esta manera la brecha tecnológica que nos separa. Esto en manera alguna supone postular el abandono de medidas proteccionistas y una política de apertura externa porque entendemos que ello destruirá la industria nacional. Tampoco coincidimos doctrinariamente con el ataque que, por otra vía, se dirige a nuestro desarrollo industrial al propiciar la especialización de la Argentina en las agroindustrias. La contracción de la demanda de consumo global tiende a privilegiar estas industrias por el cambio significativo en su composición, concentrándose en el rubro alimenticio. De manera que la actual política económica, sea deliberadamente o sea por sus resultados de reducir la rentabilidad de las otras empresas, induce, en una segunda etapa, al cambio en la composición de la inversión, con el consiguiente cierre de las empresas marginadas de la especialización.

A mi juicio, esta política no se concilia con el proyecto industrial de las Fuerzas Armadas expuesto por el Presidente de la República en su discurso del día de la Industria, pronunciado en fecha reciente antes los sectores empresarios. Por otra parte también la Armada habría formulado reservas a los resultados del plan económico, según se desprende de trascendidos que recogen los órganos de difusión. No obstante, el equipo económico sigue insistiendo no sólo en la misma instrumentación de la línea económica sino en presentarse como expresión y ejecutor del plan de las Fuerzas Armadas.

—Usted no cree que el proteccionismo arancelario conspira contra la inversión extranjera que el país necesita para su proceso de integración económica y de desarrollo de las industrias básicas,

—Yo pienso que es al revés; lo que desalienta la inversión extranjera, además de un mercado interno deprimi-

do, es la apertura externa de la economía y la supresión del proteccionismo arancelario; y ello es lógico puesto que si las grandes corporaciones multinacionales, que son las que canalizan las inversiones, pueden atender un mercado desde afuera colocando productos finales, no tendrán interés en invertir adentro para fabricar esos productos. Distinta actitud adoptarían frente a un mercado interno relativamente protegido por una adecuada estructura arancelaria y con perspectivas de crecimiento por su capacidad adquisitiva.

El equipo económico sigue pensando que la inflación argentina es inflación de demanda a pesar que la realidad de los últimos 20 meses ha demostrado lo contrario, atento que los precios han seguido aumentando no obstante la caída del salario real y la drástica contracción de la demanda. La verdad es que la actual política económica fracasa no sólo porque es resistida por la sociedad en razón de que es injusta sino porque no tiene viabilidad intrínseca. Nada podrá lograrse sin una auténtica política de desarrollo económico que permita aprovechar la capacidad potencial instalada y promueva el aumento de la productividad, tanto en el agro como en la industria y con precios compensatorios que promuevan la exportación primaria con el mayor valor agregado posible y una política de sustitución de importaciones y estímulo a la exportación que asigne una adecuada prioridad a la infraestructura energética y a las industrias básicas. Sin embargo, un eventual relevo del equipo económico, a casi dos años, no sería suficiente para superar las dificultades que afronta el país en esa área si ello no se encuadra en un nuevo contexto político que resuelva el problema de la participación y el consenso, indispensables para suplir la cuota de confianza que inicialmente pudo invocarse.

—En síntesis: usted considera que la conducción económica se ha manejado con medidas coyunturales y que ha puesto énfasis en el sector externo y en la lucha contra la inflación, a un alto costo social, y sin haber obtenido resultados satisfactorios para el contexto general de nuestra economía.

—Por lo menos hasta ahora ha sido así; la transferencia de ingresos, a costa de un tremendo sacrificio del 80 % de la población, no se canalizó hacia la inversión productiva que en alguna medida la hubiera justificado en el orden económico no obstante su falta de sensibilidad social; esta inversión productiva es la única manera de incrementar el volumen de los bienes que luego deben ser objeto de una justa distribución. Esto no constituye una crítica a los sectores beneficiados con la transferencia de ingresos puesto que la propia conducción económica, al provocar una excesiva contracción de la demanda, no sólo desalentó la inversión productiva sino que mantuvo ocioso el 30 % de la capacidad industrial instalada.

De todo lo dicho se desprende que la "reactivación" no puede esperar más. Los fenómenos y variables económicos tienen un ritmo temporal que es preciso computar con mucho cuidado; medidas quizá justificadas en el corto plazo se tornan perjudiciales con su prolongación y, a su

vez, la demora en disponer nuevas medidas puede conspirar contra la consecución de los objetivos proclamados. ¿Hasta cuándo puede prolongarse este "saneamiento fiscal", con una participación cada vez más acusada de la deuda pública en la composición del gasto presupuestario? ¿Hasta cuándo se defenderá el superávit comercial en función de la cruda retracción interna? ¿Hasta cuándo un determinado nivel de ocupación —respecto al que difieren los guarismos oficiales y los privados—, puede perdurar puesto que constituye, aislado de medidas reactivantes, un factor de recalentamiento del sistema? ¿Hasta cuándo se puede mantener esta pseudo-estabilidad en la recesión, que se aprovecha del congelamiento de la actividad sindical y de la dispersión del sector empresario?

A esta altura del proceso el tiempo trabaja en contra del equipo económico puesto que el propio gobierno ya no tiene la cuota de confianza interna y externa que tuvo en su momento inicial. Afronta un grave deterioro de su imagen internacional y un tremendo aislamiento interno; y ya todos sabemos que mientras esto se mantenga no habrá reactivación económica por vía de inversiones extranjeras ni movilización de los sectores dinámicos de nuestra economía. Si no hay rectificación inmediata las perspectivas son el agotamiento de nuestro aparato productivo y el recrudecimiento de las tensiones sociales.

—Usted se ha referido al congelamiento de la actividad sindical y a la dispersión del empresariado como un elemento más en el cuadro de la situación socio-económica actual.

—El sindicalismo obrero, y su participación en la sociedad moderna, no ha sido aún aceptado por todas las corrientes de opinión de nuestro país como un proceso irreversible, y la organización empresarial sigue sujeta a ideas anacrónicas que no sólo no responden a las necesidades de la Argentina actual sino tampoco a los auténticos intereses del sector. Sin embargo para el despegue se requiere la participación orgánica de los dos sectores; y a esta altura del llamado Proceso de Reorganización Nacional no se justifican las dilaciones en la sanción de la ley de Asociaciones Profesionales y la normalización de las organizaciones gremiales, así como una decisión sobre su patrimonio y el restablecimiento de la contratación colectiva.

En el informe rendido a fines de agosto de 1977 ante la Junta Militar por el titular de la conducción económica, se formula una explicación realmente desconcertante con respecto a los salarios. En primer lugar, al manifestar, con beneplácito, que los promedios salariales son de 7 a 10 millones de pesos viejos por mes —dato éste que no concuerda con los extraídos de las estadísticas privadas ni con las oficiales conocidas—; y en segundo lugar, porque de esta afirmación se deduce que si, a su juicio, la situación no es tan mala, ello se debe a que los empresarios no han acatado las severes prohibiciones de la conducción económica sobre aumentos salariales.

En otro aspecto, el gobierno cuestionaba la representatividad y aptitud de los actuales dirigentes sindicales, pero dilata la mejor manera de resolver la situación como sería proceder a la reorganización de los sindicatos, sin otras exclusiones que las que se fundamenten en la ley penal, dándoles a los dirigentes la oportunidad de revalidar su propia representatividad.

El sector sindical argentino tiene rasgos que son comunes a los de los demás países y otros que le son propios, así como características distintivas que provienen de su formación histórica y que es preciso conocer para comprender su comportamiento. En una primera etapa acusó la tónica reivindicativa y doctrinaria de las luchas anarquistas y luego sufrió la influencia de los esquemas marxistas; en ambos casos se ubica en una posición marginal con respecto al Estado y la sociedad. A partir de 1945 se integra a la sociedad y se hace participativo y se convierte en factor de poder; a partir de 1955 funciona como un grupo de presión y adecua su posición polémica y polivalente a los distintos avatares de la política argentina desde esa fecha hasta 1973; con posterioridad y hasta 1976 debe compatibilizar sus funciones reivindicativas con su participación en el poder político. Esas distintas alternativas le ha dado una gran madurez y experiencia que le ha permitido alcanzar sus objetivos gremiales sin convertirse en un grupo contestatario. La estabilidad social del país se debe a esas características del gremialismo argentino; especialmente a su peculiar concepción del orden social, su rechazo de la lucha de clases y su profundo sentido nacionalista. De ahí que resulte difícil de comprender cómo gran parte de los núcleos dirigentes de otros sectores sociales y políticos, influidos por un prejuicio antiobrero, no sean capaces de apreciar este valioso aporte a la integración nacional.

—El sindicalismo argentino en los últimos treinta años se ha caracterizado por su gravitación política y su adscripción a una determinada ideología, la del justicialismo. Esto es lo que se tratará de corregir con la nueva legislación, a juzgar por las pautas que han trascendido al público. Se procurará, también, un ordenamiento que defina su verdadero rol y que, al mismo tiempo, precise los límites de su actuación con referencia a los intereses gremiales específicos.

—Las tentativas actuales de recomposición del sindicalismo argentino, así como las nuevas regulaciones legales, no podrán superar la realidad incontrastable de un sector obrero con clara conciencia gremial fortalecida a través de una experiencia de más de treinta años bajo disímiles regímenes políticos. Recordemos que la incorporación masiva de los sectores del trabajo a los cuadros sindicales en nuestro país se produjo en la década del cuarenta, así como en Estados Unidos lo fue en la década del treinta y en Alemania en la del veinte. Ya no quedan sectores marginales como los que existían en la fecha indicada, que posibiliten un cambio sustancial en la composición de los cuadros sindicales, sin perjuicio de su ampliación como consecuencia de las nuevas promociones que se incorporan al mercado de trabajo; de manera que todos los desplazamientos en sus elencos directivos se producirán dentro de organizaciones ya consolidadas que mantendrán sus actuales características.

Por otra parte, la cuestión de la politización o adscripción del sector obrero a determinadas ideologías no es un fenómeno exclusivamente argentino sino que constituye más bien la regla que la excepción. En Inglaterra la vinculación de la organización obrera con el Partido Laborista

es muy estrecha; en Francia existen tres centrales obreras fuertemente ligadas al comunismo, al socialismo y a las tendencias democristianas, respectivamente; y en otros países de Europa Occidental ocurre algo similar. En Estados Unidos la situación es distinta ya que las dos centrales obreras CIO y AFL, hoy fusionadas, no puede decirse que tengan estrecha vinculación con alguno de los partidos políticos, pero es conocido que en las elecciones toman posición públicamente, por lo general a favor del Partido Demócrata, y contribuyen económicamente para la campaña electoral.

La ley de Asociaciones Profesionales vigente es perfectible y una nueva legislación puede proponer un reordenamiento del sector; lo que sería un error es que el propósito de la nueva regulación estuviera dirigido a reducir la participación del sindicalismo en una sociedad moderna y desarrollada como la nuestra o a obstaculizar la unidad gremial. A mi juicio el desarrollo económico del país y la reestructuración de su aparato productivo exigen la presencia de un sindicalismo orgánicamente integrado al proceso, fuerte y representativo. A su vez la pluralidad de las organizaciones gremiales sólo servirá para desatar una puja demagógica entre las diversas conducciones y constituiría un serio escollo para toda la programación económica por parte del sector privado, a la vez que funcionaría como un factor de desestabilización del orden social.

—Por lo visto usted entiende que es muy difícil que el sector obrero modifique su comportamiento político.

—Efectivamente; así como es muy difícil modificar el comportamiento político de la clase alta que siempre justificó y apoyó a la derecha económica, aunque debemos señalar al respecto que durante el anterior gobierno militar se produjo un fenómeno político que nunca se había registrado en el país; en efecto, a partir de 1969 la juventud argentina, cualquiera fuere su extracción social, se acercó políticamente al justicialismo. En el futuro inmediato asistiremos a la modificación del comportamiento político de los estratos medios como consecuencia de la frustración a que los somete el sistema: la agresión económica que han sufrido a partir de marzo de 1976, con la consiguiente pauperización, los llevará a una toma de conciencia con respecto a que sus intereses de sector no están vinculados a las clases altas sino estrechamente unidos a los intereses del estamento obrero, y esto influirá en su comportamiento político. De ahora en más, la clase media argentina no actuará seducida por el espejismo de las clases altas que la ha motivado a ser en forma directa o indirecta su aliada política, no obstante que nunca ha podido compartir su poder económico y político. La misma actitud cabe esperar del empresariado nacional, aún el de alto nivel económico. Las viejas lealtades partidarias o la incomprensión de los dirigentes de las corrientes políticas tradicionalmente representativas de estos sectores no podrán detener la formación de nuevas alianzas fundadas en la propia dinámica del proceso social y en la necesidad política que tienen estos sectores de asumir un rol protagónico en el futuro del país.

En cuanto al comportamiento político de las jóvenes generaciones argentinas no se ha evaluado, debidamente,

la actitud adoptada en 1973 de rechazar lo que en la terminología en boga se denomina el *establishment*. Nada indica que haya abandonado esa posición; por el contrario, su retraimiento actual se debe a que sienten defraudadas sus expectativas y esta decepción se acentuará en la medida que no se formule para el país una definida propuesta de reforma social y una clara convocatoria de participación al pueblo argentino. No obstante, en su actuación inmediata o mediata mostrará que mantiene firme su posición de no prestarse a la restauración de ese *establishment*. Las experiencias políticas que ha vivido han contribuido a enriquecer los elementos para el análisis de la coyuntura y han fortalecido la conciencia de su propia importancia como factor decisorio en el proceso que vive el país. Está dispuesta, también, a que su voz sea expresión de poder.

No rehuirá su propio destino; no lo dejará escapar porque sabe que la historia es rigurosamente irreversible. Insistirá en su planteo crítico y en su cuestionamiento que no tiene por qué ser rechazado en la medida en que sea constructivo; y eso depende, fundamentalmente, de la capacidad de respuesta por parte de un régimen político idóneo que permita integrarla creativamente. El uso discrecional de los medios de control y represión por parte del gobierno no debe llamar a engaño con respecto a la posición de la juventud; por el contrario, sólo alentará una sorda resistencia a la orientación actual que se reflejará inevitablemente en las actitudes políticas futuras. Nadie puede dudar con respecto al sentido de estas actitudes, que no será otra que la presencia política de la juventud junto a las grandes mayorías populares. Lo más sensato sería canalizar adecuadamente, sin dilaciones innecesarias, este anhelo incoercible porque su postergación sólo servirá para que se exprese de manera inorgánica. Si se desea ganar la paz, cerrar las heridas del cuerpo social, evitar futuros enfrentamientos, aventar el encono y la frustración, no deben cerrarse los canales de comunicación con nuestro sector más conflictivo como es la juventud. Pero para ello no se puede insistir en la imposición de condiciones inaceptables tanto en la línea económico-social como en el campo de la seguridad jurídica o en la propuesta política.

Resulta importante destacar que la posición de la juventud es uno de los principales indicadores de las tendencias de una sociedad que se manifiestan a través de un amplio espectro generacional. Se trata de un determinado nivel histórico de toda la comunidad, que la juventud expresa con perfiles más acusados.

—El debate sobre la economía de un país deriva, necesariamente, a su vulnerabilidad a la penetración extranjera, a su mayor o menor grado de dependencia, elementos éstos que condicionan la capacidad de decisión nacional. De ahí que el desarrollo económico no pueda desligarse de determinadas connotaciones referentes a la política interna y a la política exterior.

—Efectivamente es así; a mi juicio, la noción de "desarrollo", que para la opinión tradicional proviene de la economía, está ligada a la aptitud del sistema político y ello no solamente por la relación existente entre los tipos

de organización económica y los regímenes políticos. Un frente interno desunido y un Estado desmantelado no pueden proporcionar las defensas necesarias frente a la pretensión de los grandes intereses económicos de subordinar el poder político a sus designios. A su vez, el resguardo del patrimonio nacional y de los atributos de la soberanía sólo pueden darse en el marco de un adecuado desarrollo económico; un país estancado no tiene autodeterminación aunque así lo proclamen sus textos constitucionales; un país estancado sólo tiene el oscuro destino que le marca la inveterada alianza entre el privilegio interno y el imperialismo exterior.

Tampoco es ajena a la preservación de la capacidad de decisión nacional una adecuada política internacional, una cuidadosa inserción en el mundo contemporáneo. En este terreno la quiebra de la polaridad y una nueva coyuntura internacional acentúan la importancia del factor externo en la realización de las políticas nacionales puesto que no hay desarrollo nacional, como tampoco política de emancipación nacional, si no se ejercita una política internacional realista y al servicio de los intereses del país.

Con respecto a nuestra inserción en el mundo contemporáneo se deben tener en cuenta las tendencias históricas de la época actualmente se advierte un proceso encaminado a la conformación de entidades político-económicas que rebasan el ámbito nacional porque estos grandes espacios político-económicos pueden gravitar en las decisiones que se adoptan en los centros del poder mundial; de ahí que para los países subdesarrollados o en vías de desarrollo su única posibilidad de participación en estas decisiones está dada por la dimensión regional o continental principalmente, sin perjuicio de asociaciones fundadas en otro tipo de afinidades. Es que la exigencia nacional, es decir, la posibilidad de potenciar su capacidad de decisión plantea a estos países la necesidad de una apertura hacia asociaciones factibles y, a mi juicio, la más adecuada para nuestro país es la integración latinoamericana. Es obvio que a esta altura del tiempo histórico la integración de Latinoamérica que propugnamos deberá realizarse sin desmedro de la personalidad nacional de cada uno de los pueblos que la componen.

III — LA POLITICA EXTERIOR

Pluralismo ideológico y no intervención.
La integración latinoamericana.
La Cuenca del Plata.
El Cono Sur.
Los derechos humanos.

—Hace muchos años que se habla de la integración latinoamericana sin precisar sus objetivos, hasta el punto que para algunos es una expresión retórica carente de contenido.

—A mi juicio, en los últimos años los pueblos latinoamericanos han encontrado el camino de las grandes coincidencias para superar los equívocos formales y las tácticas divisionistas que han frustrado cien años de historia. La dispersión que sufrimos en el siglo pasado se consumó en perjuicio de nuestros intereses y con el propósito de mediatizar la independencia de nuestros países a la estrategia mundial de las grandes potencias de entonces. También se ha impuesto, de la misma manera, una historia oficial plagada de parcialidades, exaltando episodios de campanario y excitando localismos artificiosos en desmedro de los grandes objetivos comunes a todos los pueblos de latinoamérica; y todo ello, a pesar de nuestra unidad geográfica, histórica, cultural y de destino.

Esa disgregación fue una de las formas de la depen-

dencia; y por ello, revertir ese proceso es para nosotros un objetivo primordial, no como un nostálgico retorno a una heredad que alguna vez hemos compartido, sino como consecuencia de una clara inteligencia política que nos ha hecho comprender que en la gran patria latinoamericana encontraremos el contexto geopolítico indispensable para que cada uno de nuestros países pueda cumplir sus propios objetivos nacionales.

—Podemos considerar que los países latinoamericanos han tomado conciencia de la conveniencia de avanzar hacia formas integrativas en el futuro. Sin embargo, no se advierte cuál es la actitud que deben adoptar en la actual situación internacional.

—Es preciso poner énfasis en la necesidad que tiene Latinoamérica de reelaborar una estrategia frente a la actual situación internacional. Toda estrategia supone, para que resulte operante, un análisis cuidadoso de esa situación y de sus condicionamientos; y la primera evidencia es la presencia de un mundo interdependiente que exige, necesariamente, una estrategia global; Latinoamérica no debe quedar ensimismada en su angustiosa problemática porque esa postura no le permite apreciar el entorno y los distintos elementos que lo conforman.

Las tradicionales políticas de poder, que a menudo se han enmascarado en la defensa de supuestos principios, se muestran ahora con toda crudeza en la lucha por la

dominación de los mercados, por el control de los recursos naturales y de las materias primas, con grave perjuicio para los países en vías de desarrollo. Además la cuestión energética y las propias contradicciones del sistema han acelerado la crisis que se incubaba en el seno de la llamada "sociedad opulenta" de los grandes países industrializados. Es obvio que este panorama reduce el campo de maniobra para una política internacional independiente de los pequeños países considerados individualmente; por eso Latinoamérica necesita elaborar una estrategia de conjunto en términos regionales, si pretende un protagonismo en el plano internacional, realista y coherente. Si aspira a convertirse en un interlocutor significativo para los grandes países o comunidades importantes, cualesquiera fueren sus signos ideológicos, debe considerar un nuevo esquema de solidaridad entre sus miembros y debe definir con mucha claridad cuáles son los puntos básicos en que se asienta el consenso regional.

—Pero esta posible unidad de acción tropieza con la resistencia de un intercambio internacional desfavorable.

—En efecto; en un mundo desigual los grandes países industrializados repiten, una vez más, el error histórico de atacar sólo los efectos de la crisis trasladándolos a la periferia. En la medida en que no se actúe sobre las causas no será posible superar esos problemas, que se presentarán inevitablemente en forma recurrente y cada vez con ma-

yor gravedad. El camino para superar tales problemas es promover las fuerzas productivas a escala mundial y asegurar su acceso a los mercados del área industrial; al mismo tiempo, procurar una retribución equitativa para los productos primarios y para los efectos manufacturados de los países en vías de desarrollo y, también, un precio razonable de los bienes que se adquieren a los países industrializados para evitar el deterioro de los términos del intercambio, que ha sido uno de los principales factores del atraso y del subdesarrollo. Ello no excluye, en manera alguna, el objetivo de alcanzar un desarrollo integrado en el orden nacional. En el vertiginoso tiempo histórico que vivimos, los países en vías de desarrollo no pueden admitir que su única alternativa consista en la posibilidad de planificar un lento crecimiento que, en definitiva, aumenta la brecha frente a la constante expansión de los países industrializados, sino que deben procurar una redistribución de las riquezas actuales en todos los países y en el mundo entero a través de una remodelación de las relaciones económicas internacionales.

Para servir tales objetivos América Latina debe unirse en la defensa de sus intereses. En primer término, considerar la aspiraciones de desarrollo de los países menos favorecidos de Latinoamérica para que los países con mayor desarrollo relativo estén dispuestos a concurrir con elementos técnicos, científicos y financieros. No podemos pretender una actitud de ese tipo de los grandes países industrializados si no somos capaces de alcanzar esa solidaridad asociativa entre todos los países hermanos de Latinoamérica.

Ello no sólo reforzará nuestra autoridad moral frente

al mundo entero sino que es, también, un acto de inteligencia política, porque fortalecerá la unidad de América Latina y su frente interno, despejando toda suspicacia de parte de los países menos favorecidos con respecto a que los países de mayor desarrollo relativo sólo reaccionan y movilizan las fuerzas de la región cuando sienten amenazados sus propios y específicos intereses nacionales.

Otro instrumento para fortalecer la actitud negociadora de Latinoamérica es superar de una vez por todas las barreras ideológicas. Si así no lo entendemos, mucho me temo que durante largos años viviremos la frustración de Latinoamérica esperando la oportunidad de gravitar en el concierto mundial y, eventualmente, de adoptar decisiones que puedan modificar o influir los intereses, los comportamientos y las actitudes de los grandes países industrializados.

Nadie puede negar que así como las grandes potencias nos mandan tecnología de rezago, nos envían también sus tácticas políticas de rezago, las que ellas ya han abandonado hace mucho tiempo en la composición de sus propias estrategias nacionales. Mientras las grandes potencias han superado las barreras ideológicas para dar prioridad a sus intereses comerciales y de expansión económica, siguen alentando en Latinoamérca las discriminaciones ideológicas. Frente a la actual situación internacional y sus relaciones de poder, frente a la aparición de continentes enteros que se incorporan resueltamente a la revolución de nuestro tiempo, con sus propios proyectos políticos, la discriminación ideológica no es sólo anacrónica como ingrediente de una política exterior independiente sino que para Latinoamérica es la nueva

forma de la disgregación y, por lo tanto, sirve a los intereses de la dependencia. En manera alguna ello significa que renunciemos a nuestra aspiración de hacer de Latinoamérica un polo de opción política para cuya consecución, además de voluntad de presencia en los foros internacionales, debemos asegurar en el plano interno de nuestros países la transformación de sus viejas estructura económicas y en el orden político una amplia participación y consenso popular, un régimen de defensa de los derechos humanos y de justicia social.

—No obstante, la política exterior argentina en esta área pocas veces se ha ajustado a la posición que usted señala. Cabría considerar, entonces, que esa línea no interpreta la opinión pública del país.

—Es cierto que han existido deficiencias en la implementación de una política de integración latinoamericana, pero ello debe atribuirse a negligencia o desaprensión de algunos gobiernos y no a una renuencia de la opinión pública a respaldar esta línea. Insisto, al respecto, que la locución "integración latinoamericana" no es unívoca puesto que para algunos consistiría en el establecimiento de una comunidad política supranacional y para otros en una división internacional del trabajo a nivel regional. Yo no la entiendo de esa manera en razón de que no deben subordinarse los intereses nacionales sino, por el contrario, se trata de una metodología para promover la

integración nacional de cada uno de nuestros países y procurar que cada uno alcance, en lo interno, una estructura productiva integrada. En mi opinión este objetivo sólo podrá darse dentro de esta perspectiva; es decir, que la integración latinoamericana constituye el contexto geopolítico para la realización nacional de los pueblos hermanos. Entiendo, por tanto, que la formulación de una estrategia política en términos regionales no está reñida con la defensa de los intereses específicos de cada uno de los países que integran América Latina.

Por esas razones, reitero que la integración de América Latina se deberá menos a nuestros antecedentes históricos, políticos y culturales que a la conciencia de un destino común. No cabe duda, que estos antecedentes constituyen el sustrato sobre el que está registrada, también, la simultaneidad cronológica de las principales etapas de nuestro proceso político: la conquista, la decisión fundacional de nuevas naciones, la lucha por la independencia, el momento de la organización institucional, los esfuerzos por la emancipación económica, la aspiración por alcanzar un orden social más justo. Pero la auténtica integración, la auténtica unidad de Latinoamérica —repito— está dada por la conciencia de un destino común, por un proyecto de futuro compartido. Esa ha sido, también, la posición del gobierno argentino durante el período 1973/76; en cuanto al actual gobierno cabe señalar que ha proclamado su apoyo a esta línea de política exterior para Latinoamérica y ha tratado de implementarla a través de un mayor acercamiento con los países del área aunque, lamentablemente no ha obtenido hasta ahora resultados satisfactorios con nuestros vecinos.

Señalo que no basta estrechar vínculos y suscribir convenios sobre temas específicos si no se tiene una clara concepción de la estrategia continental a que me he referido destinada a vigorizar la influencia internacional de la región y a ampliar las bases de la seguridad y el desarrollo nacionales. Debemos distinguir, también, entre la línea que yo enuncio y defiendo y las tentativas por articular una suerte de Santa Alianza de los Estados Mayores de América latina. En lo que debe ponerse énfasis es en la concertación de las políticas comerciales, financieras e industriales del continente, la formulación de una política común para el desarrollo y el autoabastecimiento tecnológico de la región y la búsqueda de un diálogo común para enfrentar el trato discriminatorio de las grandes potencias.

—El propósito de integración latinoamericana que usted ha definido constituye una línea política de proyección general. Pero las relaciones bilaterales con cada país de Latinoamérica deben tener, a nuestro juicio, sus propias connotaciones específicas.

—Esas connotaciones específicas dependen de muchos factores. Algunos de ellos se refieren a las relaciones comerciales o a la complementariedad de las respectivas economías. Otros, a problemas de seguridad nacional o de estrategias políticas. De ahí la importancia de eludir todo

mesianismo ideológico en la concepción de la política exterior.

Tuve muchas oportunidades de destacar esta posición en mis exposiciones en el H. Senado de la Nación como Presidente de su Comisión de Relaciones Exteriores y Culto. Era muy importante hacerlo puesto que la Argentina estaba rodeada por países limítrofes con gobiernos militares y fue precisamente el principio de pluralismo ideológico y de no intervención lo que permitió abrir un ancho marco para estrechar nuestras relaciones con dichos países, lo que constituye para nosotros un objetivo prioritario. Detenernos en las diferencias institucionales hubiera sido la mejor manera de aislarnos en el Cono Sur en un cerco de gobiernos hostiles y, por ello, siempre me opuse a toda política exterior declamatoria e ideológica porque resulta contraria a los verdaderos intereses del país. Deseo que nuestros hermanos de Latinoamérica encuentren el camino de su liberación que, a mi juicio, es prioritario a las formas políticas; cada país lo encauzará conforme a la coyuntura histórica que vive y de acuerdo con su propia idiosincracia nacional. No debemos tener la petulancia que lo hagan a nuestra manera y con nuestra estructura política.

También encarecí la conveniencia de llegar a un completo entendimiento con Venezuela porque considero ese acuerdo de la mayor importancia y, además, porque puede significar el equilibrio político del continente. Argentina y Venezuela, ubicados en los extremos Sur y Norte del subcontinente deben establecer lazos sobre bases perdurables, consolidar planteos que se han iniciado en nuestra historia continental y que algunas veces fueron

abandonados por incomprensión; hoy es imprescindible retomarlos en función de la nueva situación internacional y superar toda dificultad circunstancial para alcanzar objetivos que nos son comunes. Yo desarrollé este tema en mi discurso como Presidente del H. Senado de la Nación en la sesión especial que el cuerpo realizó el 3 de setiembre de 1975 para recibir al canciller venezolano.

—Dentro de esta política regional la República Argentina puede tener áreas específicas que le interese privilegiar, por ejemplo la Cuenca del Plata y el Cono Sur.

—La geopolítica como ciencia de la formulación de políticas coherentes con la realidad geográfica y con las potencialidades físicas del territorio exige la selección de objetivos prioritarios para el interés nacional. De ese carácter participan los que usted ha mencionado.

Las disponibilidades hídricas de la República Argentina y su agrupación en cuencas y regiones hidrográficas permiten definir cuatro grandes sistemas fluviales, diferenciados por la situación de sus desagües: la cuenca del Río de la Plata, la cuenca de la vertiente atlántica, la cuenca de la vertiente patagónica y la cuenca sin desagüe al mar. La Cuenca del Plata representa en volumen el 83 % del caudal de agua, con una superficie dentro del territorio nacional de 920.000 kilómetros cuadrados, es decir, el 34 % del territorio, encontrándose radicados en dicha zona más de 17 millones de habitantes. Quiere decir que de los re-

cursos hídricos superficiales del país, la mayor parte (el 83 %) corresponde a la Cuenca del Plata, complejo hídrico que constituye una de las más grandes cuencas hidrográficas del mundo, con una superficie aproximada de 3.100.000 kilómetros cuadrados y que tiene carácter multinacional por participar en ella la Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Con relación a la superficie total de estos países, la cuenca incluye solamente el 17 % de Brasil, el 19 % de Bolivia, todo el Paraguay, el 80 % del Uruguay y el 34 % de la Argentina, según hemos señalado. Además de este porcentaje territorial con respecto a nuestro país comprende más del 70 % de la población y aproximadamente el 85 % de la actividad económica.

—Estos datos revelan que las decisiones que se adopten en esta área pueden condicionar el desarrollo social, político y económico del país.

—Efectivamente; la complejidad del problema no consiste solamente en nuestra ubicación de país aguas abajo con respecto a ríos internacionales compartidos sino en que si no se integra y compatibiliza en el marco de un proyecto nacional regional el aprovechamiento de sus recursos hídricos, puede contribuir a incrementar y consolidar nuestra deficiente distribución de recursos humanos y económicos. La Argentina se ha empeñado en el estudio y formulación de proyectos de aprovechamiento múltiple —ener-

gía, navegación, riego, consumo doméstico e industrial, recreación, etc.— y de control de los efectos nocivos.

En la zona de la Cuenca, la Argentina, con Paraguay y Uruguay intenta concretar tres grandes proyectos: Yaciretá-Apipé y Corpus con el primero, Salto Grande con el segundo; obras que, entre los tres, incorporarán más de diez millones de kilowatios. Además, proyectos como Zanja del Tigre, Paraná medio, aprovechamiento del alto Uruguay y otros señalan el extraordinario aporte con que el sistema puede contribuir al progreso nacional y a la integración física de la Argentina con el resto del continente. La condición multinacional de esta realidad geográfica hizo que las naciones interesadas buscaran una forma de integración que adquirió vigencia jurídica con la firma del Tratado de la Cuenca del Plata, en la Tercera Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, realizada en Brasilia en el año 1969.

—¿Cuáles son los principios y normas que regulan la utilización y aprovechamiento de los ríos internacionales de la Cuenca del Plata?

—En primer lugar, debe señalarse que la Argentina ha actuado tradicionalmente en base a los principios de racionalidad, equidad y buena fe. Desde fines del siglo pasado suscribió convenios internacionales con los otros países de la Cuenca del Plata a fin de regular jurídicamente la navegación de los ríos y tender a mejorar sus condiciones para este uso. Respecto del aprovechamiento de las aguas fluviales para fines industriales y energéticos la Argentina ha propugnado su utilización racional y equitativa y la optimización del recurso, considerando además sus usos múltiples y la preservación del medio.

Así es que en 1960, y con motivo del acuerdo con Uruguay para el estudio y construcción de la obra de Salto Grande, se establecieron en declaración conjunta con Uruguay y Brasil los principios fundamentales a que se sujetaría la explotación, reconociéndose por parte de la Argentina y Uruguay el derecho de Brasil a ser escuchado en el caso de que se produjeran modificaciones en el proyecto de Salto Grande; y, por su parte, Brasil se obligó a consultar previamente a los otros dos países en caso de realizar obras hidráulicas que pudieran alterar el curso del río.

En 1965 el canciller argentino invitó a los colegas de los otros Estados de la Cuenca para tratar multilateralmente la regulación de los ríos internacionales de la región, celebrándose a tal efecto en Buenos Aires en 1967 la Primera Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, en cuya acta final —denominada "Declaración de Buenos Aires"— se proclama el propósito de la integración energética de la cuenca. En 1968 se realiza en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) la Segunda Reunión de Cancilleres en la que se reitera el principio del aprovechamiento máximo del recurso y de la integración energética de la cuenca, así como la preferencia por los proyectos con efectos multinacionales y amplitud de objetivos.

—En las tres Conferencias de Cancilleres de 1967, 1968 y 1969, se institucionaliza el proceso de integración regional y se establecen reglas fundamentales que deben presidir el aprovechamiento de los recursos naturales.

—Además de receptarse en el Tratado la regla de optimización del recurso se estableció que los contratantes se ajustarían en la ejecución de los pertinentes proyectos a las normas del derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas; estos principios se ratificaron en las posteriores Conferencias de Cancilleres. En este aspecto, la intención de los firmantes de estos acuerdos —que no era otra que establecer un sistema de consulta con los Estados eventualmente afectados con las obras que se realizan en otro— se pone en evidencia por la conducta observada en 1971 por dos países signatarios de dichos acuerdos, Bolivia y Uruguay, y también por Chile.

En efecto, el 26 de julio de 1971 se suscribe con Chile el Acta de Santiago donde, luego de expresarse la conveniencia de reconocer normas de derecho internacional a las cuales se sujete el aprovechamiento de las aguas comunes, se conviene que la utilización de los recursos hidrográficos se hará en forma equitativa y razonable; se evitará cualquier forma de contaminación, se preservarán los recursos ecológicos; en los tramos contiguos cualquier aprovechamiento será precedido de un acuerdo bilateral entre los ribereños, y con respecto a la utilización dentro de sus respectivos territorios de las aguas de los ríos internacionales de curso sucesivo, se acuerda el derecho de utilizarla en razón de sus necesidades y siempre que no cause perjuicio sensible al otro Estado. Ahora bien, para determinar si en cada caso existe perjuicio sensible se establece que el Estado que proyecte un aprovechamiento facilitará previamente el proyecto al otro (proyecto de la obra, programa de operación y demás datos que permitan determinar los efectos que dicha obra producirá en el territorio del otro). La parte que lo recibe formulará sus observaciones en un plazo que no excederá de cinco meses, y las diferencias que hubiere se someterán a una comisión mixta técnica, la que en caso de desacuerdo informará a los gobiernos para que traten de encontrarle solución por la vía diplomática.

Pocos días después, el 9 de julio de 1971 se suscribe, conforme con la Declaración de Asunción un convenio con Uruguay donde se acuerda un procedimiento de consulta análogo al acordado con Chile en lo que respecta a los aprovechamientos de un Estado de un río de curso sucesivo. Y el 12 de julio del mismo año se acuerda con Bolivia un convenio donde se declara que, consecuentes con la Declaración de Asunción y los principios del Tratado de la Cuenca del Plata, se establece el acuerdo bilateral para los tramos contiguos y la consulta previa para las obras de aprovechamiento sobre un río internacional de curso sucesivo. A su vez, en mayo de 1977 con motivo de la visita del Presidente argentino a Venezuela ambos gobiernos suscribieron una declaración conjunta en la que también se establece el principio de la información y consulta previa en el aprovechamiento de los recursos naturales compartidos.

—Es importante lo que usted señala por cuanto demuestra que el Tratado de la Cuenca del Plata y las distintas declaraciones de los países signatarios reflejan una común intención de optimizar el aprovechamiento de los ríos de la cuenca y establecer, en el caso de obras sobre ríos de curso sucesivo, un procedimiento que asegure, al Estado que pudiere resultar eventualmente afectado, un oportuno conocimiento de lo que se proyecta y un régimen para formular y resolver sus objeciones.

—En efecto; es un procedimiento para salvaguardar el derecho inalienable del corribereño aguas abajo de conocer lo que se proyecta aguas arriba y puede afectarlo, procedimiento que evidentemente no puede ser otro que el de la información y consulta previa con tiempo suficiente, dada con amplitud y buena fe.

Sobre este mismo tema se celebra el llamado Acuerdo de Nueva York. En efecto, pocos días antes de la reunión de la 27º Asamblea General de las Naciones Unidas, los cancilleres de Argentina y Brasil intercambian en setiembre de 1972 en Nueva York notas reversales sobre el entendimiento a que habían llegado con respecto a un proyecto de resolución a propósito del aprovechamiento de los recursos naturales en el contexto de la Declaración sobre el Medio Humano. Dicho acuerdo, que pretendía dar solución al problema de la consulta o notificación, subraya que en la exploración, explotación y el desarrollo de sus recursos naturales los Estados no deben causar efectos perjudiciales sensibles en zona situada fuera de su jurisdicción nacional, y reconoce que la cooperación entre los Estados

se logrará adecuadamente dándose conocimiento oficial y público de los datos técnicos con el mejor espíritu de buena vecindad, sin que ello pueda ser interpretado como facultando a cualquier Estado a retardar o impedir los programas y proyectos de exploración, explotación y desarrollo de los recursos naturales de los Estados en cuyos territorios se emprendan. El proyecto fue aprobado constituyendo la Resolución Nº 2995 de la 27º Asamblea General de las Naciones Unidas.

—Pero este acuerdo de Nueva York fue denunciado por la Argentina.

—Así es, y el hecho determinante fue el llenado de la presa de Isla Solteira por parte de Brasil sin haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo de Nueva York. En efecto, el 29 de marzo de 1972 el delegado argentino ante el Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de la Cuenca del Plata presentó una nota a su Presidente manifestando que había tenido noticias de que el 1º de abril se iniciaría el llenado de la presa sin haber dado conocimiento Brasil, en forma oficial, pública y oportuna, de los datos técnicos relativos a tales trabajos. Brasil alegó que había informado verbalmente al Embajador argentino en Brasilia el 13 de marzo y que, además, el 19 de marzo el embajador brasileño en Buenos Aires también lo había informado verbalmente al delegado argentino ante el CIC y que en cuanto al conocimiento público y oficial había hecho publicar en "O Estado de São Paulo" el 25 de mar-

zo, y en el diario oficial el 27 de dicho mes, un comunicado sobre el llenado de la presa.

Esta interpretación que se pretendía dar a lo que el Acuerdo de Nueva York había establecido como intercambio de información y conocimiento oficial y público de los datos técnicos fue objeto de una enérgica respuesta argentina señalando que el texto obligatorio para ambos Estados era el cambio de notas reversales del 29 de setiembre de 1972, cuya parte dispositiva era idéntica a la Resolución 2995 de la ONU, siendo aplicable a cualquier actividad relativa al medio ambiente; y que la representación argentina consideraba inaceptable y contraria al derecho de gentes la interpretación del Acuerdo de Nueva York formulada por Brasil. Ante esa disparidad de criterios la Argentina denunció el acuerdo en julio de 1973, dejando la vía abierta para la negociación de un nuevo instrumento que reglamente y garantice el incuestionable derecho de un Estado al conocimiento previo de las obras que vaya a emprender otro Estado y que pueda ocasionar perjuicios dentro de su territorio.

–Este principio lo ha llevado la Argentina a todos los foros internacionales de manera muy coherente.

–Nuestro país considera indispensable que la obligación que tienen los Estados copartícipes de recursos naturales en el sentido de que las actividades que realicen no causarán perjuicio a otros Estados no puede quedar libra-

da a la decisión unilateral del Estado que ejecuta la obra sino que su vigencia y efectividad sólo encuentra cumplimiento en el sistema de la consulta previa.

La posición de la Argentina en materia de aprovechamiento de ríos internacionales es la de la soberanía territorial limitada, o mejor dicho, la de los recursos naturales compartidos, en pleno acuerdo con el derecho internacional actual y adecuada a su condición de país aguas abajo en la cuenca del Plata y de país aguas arriba en la cuenca Andina. En virtud de esta tesis los Estados corribereños de ríos internacionales de curso sucesivo pueden utilizar la aguas en razón de sus necesidades, siempre que no causen perjuicio sensible a los corribereños. El derecho internacional utiliza el concepto de "perjuicio sensible" para denominar el daño que ha de ocasionar la obra de los demás Estados y que da derecho a éstos a reclamar y a obligar al otro a abstenerse de ejecutarla o a modificarla para eliminar el perjuicio.

–¿Qué se entiende por perjuicio sensible y cuál es el sistema para establecerlo?

–Puede afirmarse que existe perjuicio sensible cuando la obra altere el régimen hidrológico, deteriore la calidad de las aguas, aumente o disminuya el volumen de su caudal o impida con su construcción el aprovechamiento por parte de otros Estados ribereños de la pendiente que se encuentra en territorio de estos últimos. Con respecto al segundo aspecto, consideramos que la mejor garantía de

los derechos de todos los Estados pertenecientes a una misma cuenca hidrológica sería el establecimiento de un sistema de consulta previa y de solución jurisdiccional tendientes a resolver las cuestiones que pueden suscitarse en materia de aprovechamiento de las aguas. Ahora bien, así como en el programa de la Cuenca del Plata se adoptó la regla sustantiva de no causar perjuicios sensibles, hasta ahora no ha ocurrido lo propio con las imprescindibles normas de procedimiento para preverlo, determinarlo o impedirlo. Como es sabido este tema constituye el meollo de las diferencias entre Argentina y Brasil; en cambio en los acuerdos con Chile, Bolivia y Uruguay se han adoptado para las cuencas andinas, río Bermejo y río Uruguay normas de procedimiento y de consulta previa. No obstante, el derecho internacional ha establecido la obligación de informar sobre las obras que se proyectan realizar a fin de que los Estados interesados puedan formular con tiempo sus observaciones u objeciones. Por otra parte, la doctrina y la jurisprudencia internacionales han elaborado principios de interpretación de los tratados y convenciones los cuales, aplicados a los acuerdos vigentes en el ámbito de la Cuenca del Plata, determinan la legitimidad de los reclamos de nuestro país.

—¿Cuál debe ser nuestra estrategia en este asunto?

—En primer lugar, recuperar el tiempo perdido en el lapso que va desde 1966 a 1973. La falta de visión política, de impulsos creadores y de espíritu de proyección exterior, el desaprovechamiento de capacidades técnicas existentes o potenciales provocaron el retraso. A partir de mediados de 1973 el gobierno de entonces y el actual gobierno han procurado revertir esa relación temporal desfavorable y crear una conciencia nacional sobre la Cuenca. En 1973 el H. Senado de la Nación realizó un amplio debate sobre la política exterior argentina en la Cuenca del Plata para promover e impulsar la realización de los proyectos nacionales y binacionales y, al mismo tiempo, contribuir a la formulación de una estrategia para el área. En 1974 el Congreso Nacional ratificó el Tratado del "Río de la Plata y su frente marítimo" con el Uruguay y el "Tratado de Yaciretá-Apipé" con Paraguay, suscriptos ambos a fines del año 1973. Estos tratados constituyen una nueva relación positiva con Uruguay y Paraguay y abren concretas perspectivas para una colaboración estrecha. Toda política que tienda a afirmar la presencia argentina en el área de la Cuenca, crear confianza en la realización de los proyectos y evidenciar una auténtica voluntad de complementación zonal sirve no sólo a los fines específicos de la integración regional y la utilización de los recursos compartidos sino, también, a nuestra seguridad nacional.

En su relación con el exterior hacia el Atlántico la Argentina constituye un "hinterland" cuya salida natural es el río de la Plata. De ahí su importancia geopolítica y la necesidad para nuestro país de la conservación franca, siempre libre, del canal del Indio y su salida al océano. Este vital interés argentino, tanto para su desarrollo como para su seguridad y defensa, no encontraba solución en ninguno de los sistemas tradicionales aplicables a los ríos internacionales y es, precisamente, lo que resolvió en forma

precisa y definitiva el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo. Se trata de un verdadero estatuto regulador de los usos del río, asegurando para la Argentina su salida exterior, por una parte, y garantizando los intereses de su seguridad y defensa marítima, por otra. Al mismo tiempo pone fin a una larga tratativa que se venía arrastrando desde 1910 en que se firma el Protocolo Sáenz Peña-Ramírez.

Ese problema pendiente constituía un permanente factor de distorsión en las relaciones bilaterales globalmente consideradas. En numerosas oportunidades negociaciones importantes sobre aspectos económicos y de otra naturaleza se vieron entorpecidas por problemas derivados de situaciones creadas en el Río de la Plata. Con la concertación del Tratado se afirma una comunidad rioplatense que concilia sus posibilidades políticas, económicas y sociales en un instrumento que estatuye derechos o los reconoce, delimita esferas, abre el camino para la defensa común de la vía fluvial unificadora, fuente segura de una riqueza prospectiva.

–¿Cuál es el aspecto más importante del Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo?

–En primer lugar, la exclusión definitiva y terminante de toda ingerencia extraña en los asuntos de la totalidad del área focal del Río de la Plata (río más frente marítimo, incluido el mar uruguayo) al declarar ambos Estados ribereños su competencia exclusiva y excluyente. En segundo lugar, la garantía de poder realizar las operaciones navales necesarias para la defensa de sus intereses, en todo el ámbito del río (fuera de la franja costera de jurisdicción uruguaya exclusiva), en la desembocadura y en todo el mar uruguayo, por fuera de las doce millas de la costa) hasta el confín de este último con las aguas jurisdiccionales brasileñas.

Esto último implica, por ejemplo, que en caso de un conflicto entre nuestro país y un tercero en que Uruguay fuere neutral, nuestras fuerzas navales y aéreas podrían realizar operaciones en o desde el mar uruguayo –fuera de las doce millas de la costa–, sin afectar la neutralidad del Uruguay, es decir que este país queda convertido de hecho en un "neutral benevolente" para con el nuestro con respecto a cualquier futuro conflicto bélico en que nos viéramos envueltos.

En función de este objetivo prioritario deben considerarse algunas objeciones técnicas que se hicieron al Tratado, la principal de ellas, la que se refiere al criterio adoptado para establecer el límite de las jurisdicciones marítimas. Según el Tratado este límite estará definido por una línea que partiendo del punto medio del límite exterior del río de la Plata se trazará mediante el sistema de la equidistancia determinada por el método de costa adyacente; las objeciones se refieren a la adopción del procedimiento de la equidistancia en lugar del denominado "sistema del paralelo".

Sobre el particular es necesario puntualizar que, hablando con precisión jurídica, no existe este último sistema. En efecto, sólo los países del Pacífico Sur (es decir,

Chile, Perú y Ecuador) han optado por dicho procedimiento; ello obedece a que por la especial configuración de la costa se produce, prácticamente, una coincidencia en el trazado de la línea de la equidistancia y una línea perpendicular a la costa. Es decir que la adopción del paralelo sólo está resolviendo en forma práctica (a los fines de los avisos a los navegantes y determinar con precisión zonas a los efectos pesqueros) un procedimiento que evita la pequeñas inflexiones hacia una u otra jurisdicción presumiendo que ellas se compensan entre sí.

Por el contrario, el sistema de la equidistancia resulta aceptado por la comunidad internacional en forma casi unánime. Ya en los años 1951-53 la Comisión de Derecho de la ONU, al estudiar el tema de las áreas marítimas, puntualizó que tal procedimiento era "el más satisfactorio y el más equitativo". También las convenciones de Ginebra de 1958 sobre el mar territorial recogieron en varias disposiciones el principio de la equidistancia para la fijación del límite lateral marítimo, que posteriormente ha sido aceptado por muchos países.

—En definitiva, ¿cuál debe ser el enfoque central para canalizar la acción diplomática y técnica del gobierno argentino en este asunto?

—En el planeamiento de la acción argentina en la Cuenca del Plata se debe tener en cuenta la capacidad del país para cumplir con las políticas establecidas y las condicio-

nes de tiempo y lugar. En la capacidad son determinantes los factores políticos y técnicos, así como los económicos. Los primeros deben responder a las líneas generales de la política exterior argentina y a las específicas del área. El factor técnico complementa el político ya que una gran calidad tecnológica para elaborar proyectos y una efectiva capacidad de realización permiten obtener los efectos perseguidos, pero correlativamente con la capacidad técnica es primordial una conducción política firme y creadora para que esos efectos sean prolongados y oportunos.

Ambos factores —técnico y político— se habrán conjugado cuando se esté en condiciones de mantener la iniciativa o, por lo menos, de reaccionar rápidamente frente a la iniciativa ajena; el factor económico puede influir en la estrategia, ya sea considerado desde el punto de vista del desarrollo económico regional o de la financiación de las obras. El desarrollo económico regional produce efectos en el propio país y se proyecta hacia los países vecinos y, por su parte, el factor financiero tiene carácter determinante y por hallarse, en parte, en manos de organismos internacionales está sujeto a la influencia de los intereses políticos y económicos de otras naciones o de centros de poder mundial. Ello obliga a tener en cuenta que las acciones de mayor prioridad nacional pueden sufrir obstrucciones por parte de esos intereses o quedar supeditadas a otras estrategias geopolíticas.

En el problema del espacio debemos destacar que el Río de la Plata actúa como una fuerza de atracción centrípeta en relación con la región de la Cuenca, pero esa ventaja puede ser contrarrestada por el empleo intensivo de transportes terrestres que desvíen la tracción hacia los

puertos del Atlántico de otros países; por eso es preciso la facilitación de la comunicaciones con Bolivia y Paraguay para servir a la integración regional. Todo esto debe ser compatibilizado con los requerimientos prioritarios de la seguridad nacional, que puede verse afectada por la restricción o la carencia de una oferta adecuada de energía en cualquiera de sus formas. Sabemos que como consecuencia de la insuficiencia de inversiones en la explotación petrolífera el país afronta una crisis energética; además, el incremento de la demanda de energía calculado para el decenio próximo muestra la imperiosa necesidad de apelar a las fuentes alternativas que no son otras que carbón e hidroelectricidad y, eventualmente, energía nuclear. En lo que se refiere a carbón hay una riqueza fabulosa pero grandes dificultades de explotación; una infraestructura de transportes inadecuada, puertos que no están en condiciones de embarques masivos, transportes terrestres deficitarios, lo que ha llevado a que el régimen de explotación carbonífera decrezca.

Es absolutamente necesario lograr una oferta de energía más equilibrada y más adecuada a la disponibilidad de recursos energéticos de nuestro país. Para ello es preciso acelerar y llevar a cabo Salto Grande, Corpus y Yaciretá como obras binacionales, y como política interna volcar todos los esfuerzos necesarios para aprovechar el Paraná medio, netamente argentino. En los casos especiales hay que considerar trilateralmente el aprovechamiento de los ríos de la Cuenca.

—De todo lo expuesto se deduce que la mayor parte de la energía hidroeléctrica que puedan suministrar los recursos hídricos de la Cuenca del Plata no depende de decisiones exclusivamente nacionales sino de negociaciones internacionales, lo que revela el condicionamiento de los mismos.

—Es un desafío que debemos aceptar porque no sólo está en juego nuestro potencial energético sino, también, el desarrollo industrial del país y las exigencias de la seguridad nacional. De ahí la necesidad de formular la estrategia adecuada para la promoción de los intereses nacionales en la Cuenca del Plata dentro del marco más amplio de una política exterior realista, coherente y afirmativa.

Nuestra larga inestabilidad política y el deterioro creciente de nuestra estructura económico-productiva resintieron progresivamente el peso de la Argentina en el mundo exterior y, específicamente, en la Cuenca del Plata. Por lo tanto la principal tarea es fortalecer nuestra gravitación y credibilidad internacionales, y la principal preocupación con que nos encontramos en la región, en 1973, fue el estancamiento en que se encontraba el aprovechamiento de Yaciretá y la difícil situación de un proyecto de importancia para el país como es Corpus, cuyo interés deriva no sólo de un valor energético estimado en los cinco millones de kilowatios sino en su alto valor geopolítico, puesto que al constituirse en un polo de desarrollo cercano a fronteras vivas significa una activa y dinámica presencia en ese "hinterland" continental que es la Cuenca del Plata.

Dentro de ese contexto regional, donde la realización

de los aprovechamientos hidroeléctricos reviste fundamental importancia para el país, se inició a mediados de 1973 una nueva y positiva política bilateral con Paraguay para lograr una efectiva cooperación y el fortalecimiento en todos los planos de las múltiples vinculaciones que existen; una política así concebida debe estar orientada a restablecer y conservar la confianza de Paraguay en nuestra acción, creándose con ello las condiciones indispensables para alentar su genuino interés en una asociación de amplios horizontes.

—Es importante señalar que el 81 % de las aguas fluviales argentinas revisten carácter internacional y nuestra condición de país aguas arriba respecto de Chile y aguas abajo respecto de Brasil, Bolivia y Paraguay.

—Precisamente, ello nos obliga a adoptar una doctrina que conjugue las diferentes situaciones, según lo he expuesto precedentemente. Pero además es necesario que esa doctrina se aplique sin demoras ni vacilaciones, cualquiera fuere el gobierno que ocupe el poder.

A partir del cambio de gobierno producido en 1966 se produce un interregno en la Cancillería originado en el propósito de encarar el problema de la Cuenca del Plata solamente en el terreno de los estudios e inventario del recurso y dejar para más adelante la eventual ejecución de las obras. Obedece, además, a que en otros niveles del gobierno en materia energética campeaba el concepto de

que el proceso de integración debía iniciarse dentro de las fronteras nacionales, encarando prioritariamente aquellas obras que permitieran vincular regiones del país que aparecían aisladas, tales como la Mesopotamia, y recién en una segunda etapa pensar en llevar adelante tareas bi o multinacionales. Se partía para ello de la premisa de que promoviendo un acelerado desarrollo de la infraestructura nacional, se lograría una posición de preeminencia que luego facilitaría la irradiación de la influencia argentina hacia los países limítrofes menores y de esta forma resultaría más sencillo obtener el consentimiento de los otros Estados para las obras a emprender.

Lo cierto es que la Argentina carecía a fines de 1966 de objetivos claros y precisos sobre las obras que quería ejecutar en la región, y esta indefinición de objetivos provoca una política cambiante donde se superponen e invalidan proyectos. Así, por ejemplo, las autoridades del sector energético sostuvieron reiteradamente la conveniencia de que el país se inclinara por la producción nuclear de energía por considerarla más apta para una rápida expansión industrial, aduciendo que las obras requieren menos tiempo de construcción, las inversiones iniciales son menores, las obras se pueden realizar cerca de los centros de consumo y dependen exclusivamente de la decisión argentina. Las vacilaciones se ponen de manifiesto, también, en que recién en el año 1973 se notifica oficialmente a Paraguay el propósito de construir Corpus, y a ello se unen los desaciertos diplomáticos cometidos con motivo del Acta de Asunción y del Acuerdo de Nueva York.

—Las diferencias con Brasil no se limitan a la interpretación con respecto al procedimiento para establecer el "perjuicio sensible" y el adecuado intercambio de información sino, también, a aspectos técnicos del proyecto de la obra brasileña-paraguaya Ytaipú.

—El problema estriba, principalmente, en la altura de la cota de restitución del proyecto Ytaipú para compatibilizarla con el proyecto Corpus; al respecto la Argentina hizo reserva de su derecho a solicitar la revisión de cualquier proyecto de aprovechamiento que tuviera como consecuencia una disminución del desnivel aprovechable de las aguas en territorio argentino y, en general, cualquier modificación perjudicial del régimen natural del río. Nuestro país sostiene el principio de la optimización del recurso y su unidad física que se impone a falta de unidad jurídica, encarando su aprovechamiento en función de su singularidad geográfica.

Nuestra negociación bilateral o multilateral en el marco de la Cuenca del Plata debe ir acompañada de una acción destinada a clarificar a nivel internacional en qué consiste el diferendo y, específicamente, con aquellos países que como Venezuela y Perú tienen condición de aguas arriba con respecto a Brasil, en caso de aprovechamientos hidroeléctricos. Pero, además, realizar simultáneamente una política tendiente a afirmar la presencia argentina en el área de la Cuenca que afiance su prestigio e inspire confianza en la realización de los proyectos; a la vez promover el fortalecimiento político, económico y cultural de la región argentina.

Deseo destacar, también, que todo lo expuesto con respecto a la Cuenca del Plata no debe distraernos de la tarea fundamental que debemos realizar en relación con la auténtica entidad histórica regional que está constituida por el espacio geográfico que ocupan Perú, Bolivia, Paraguay, Chile, Argentina y Uruguay. Nuestra política exterior debe dedicar una especial atención a nuestras relaciones con cada uno de estos países, y a sus intereses nacionales, así como a la posibilidad de compatibilizarlos con los nuestros. En momentos en que se promueve con decisión una política transamazónica, la Argentina debe realizar los mayores esfuerzos, con inteligencia y visión de futuro, para reelaborar una geopolítica del Plata que ofrezca soluciones a muchos de los problemas que preocupan a estos países. Los enfoques no deben analizarse exclusivamente desde el punto de vista económico a través de acuerdos comerciales, ni tampoco sus resultados, sino en función de una política regional que revitalice lazos históricos y culturales, y produzca la convergencia de recíprocas aspiraciones nacionales, que hacen a su desarrollo y seguridad.

—Usted ha insistido en la necesidad de una geoestrategia regional que debe partir del desarrollo nacional de cada uno de los países, para lo cual debemos ir hacia la búsqueda del espacio interno y su valorización.

—Por esa razón entiendo que en lo que respecta a la Argentina debemos pensar no sólo en la Cuenca del Plata sino, también, en los sectores andino, patagónico y antártico, que todavía necesitan la infraestructura y las comunicaciones adecuadas para integrarlas al país y el desarrollo de sus fuentes de riqueza aún inexplotadas en muchas partes de su territorio. Para esa labor futura debemos prepararnos sobre la base de una geopolítica que no se aferre a la antigua concepción de la Argentina circular, portuaria, con su centro en Buenos Aires, y considere la idea de una Argentina triangular, proyectada hacia América a través de las vertientes del Plata y la andina y hacia el mundo a través de las vertientes patagónicas y antártica, para que pueda cumplir su destino de país no sólo continental sino, también, marítimo.

—Es factor geopolítico en el Cono Sur la plataforma continental y la zona marítima adyacente a sus costas en cuanto espacio estratégico y también en lo que se refiere a los intereses económicos del país.

—Los objetivos nacionales de cada país, sean permanentes o transitorios, son alcanzados a través de determinadas políticas enmarcadas en el cuadro de una estrategia nacional. Para la obtención de tales determinaciones es necesario establecer un cuadro jurídico en que esos objetivos encuentren sus lineamientos adecuados. La Argentina ha establecido el límite exterior de sus aguas territoriales y de la zona adyacente o contigua y ha reinvidicado el dominio sobre los recursos de la plataforma continental como primer paso para la preservación de sus recursos económicos marinos y la confirmación del espacio geográfico en que la soberanía debe ser ejercida.

—El énfasis que usted ha puesto en este tema sobre la prioridad de preservar el desarrollo y la seguridad nacional, nos lleva a pensar que usted considera que en el Cono Sur existen tensiones de orden geopolítico que podrían malograr un amplio entendimiento.

—Yo considero que no debemos cejar en el propósito de obtener un amplio entendimiento con todos los países del área atento que las sólidas relaciones existentes entre estos países nos permiten confiar en que será posible superar cualquier discrepancia circunstancial. Pero la situación internacional es dinámica y no estática y no se pueden manejar esquemas estereotipados para elaborar nuestra política exterior. En esta materia las adhesiones y las solidaridades siempre deben estar al servicio de los intereses nacionales y es preferible un cauto realismo que enunciaciones que pueden comprometer los pasos futuros.

En este terreno, cuando se suscitó el conflicto entre Estados Unidos y Brasil con respecto al acuerdo de este último con la República Federal Alemana sobre instalación de centrales nucleares, la actitud de nuestro país fue precipitada y llegó más allá de lo necesario. A mi juicio bastaba con afirmar nuestro derecho a una política nuclear nacional, sin terciar en el diferendo; y, además, esa reserva pudo hacerse por vía indirecta.

Es la primera vez, en muchos años, que Brasil tiene una cuestión seria con Estados Unidos. Por el contrario, siempre fue su favorito en el área, que se tradujo en importante apoyo económico y tecnológico, en la firma de un convenio sobre consultas recíprocas en materia internacional y en haber sido proclamado líder del subcontinente durante la administración Nixon. En cambio nuestro país nunca estuvo en esa situación y, simultáneamente, ya tiene algunos problemas con Estados Unidos, por lo que deben evitarse nuevos motivos de enfrentamiento. Demás está decir que, no obstante nuestra espontánea actitud, Brasil no ha modificado su interpretación sobre el uso de recursos compartidos en la Cuenca del Plata ni la altura de la cota de restitución del proyecto Ytaipú para permitir la viabilidad del proyecto Corpus. Por razones obvias no voy a destacar públicamente las connotaciones respecto a nuestra seguridad nacional que presenta este asunto de las centrales nucleares.

—¿Usted considera que el actual gobierno ha modificado las líneas de la política exterior seguidas por el gobierno justicialista?

—Sustancialmente, no; aunque sus primeras declaraciones parecían anunciar una profunda rectificación. Es sabido que, entre otras pautas, el gobierno justicialista ajustó su línea exterior al principio de no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y de pluralismo ideológico para viabilizar relaciones con todos los países del mundo cualquiera fuere su organización constitucional interna y la filosofía política en que se inspira.

Las actuales autoridades al hacerse cargo del gobierno manifestaron que nuestra política exterior había sido ambigua o ambivalente por nuestra apertura comercial hacia el área socialista e insistieron en que era preciso fortalecer nuestro alineamiento con el mundo "occidental y cristiano" al que pertenecemos por nuestro enclave geopolítico y por nuestras raíces culturales; pero al cabo de unos cuantos meses esa situación se deterioró gravemente.

En efecto, Su Santidad Paulo VI hizo conocer su profunda preocupación por la muerte y desaparición de sacerdotes y fieles católicos en nuestro país; también es conocida la posición del Episcopado argentino sobre el cuadro socio-económico y el desborde de la violencia cualquiera fuere su signo ideológico así como el enérgico documento publicado en mayo de 1977 donde puntualiza algunos hechos que provocan su inquietud, entre los que destaca las numerosas desapariciones y secuestros, sin que ninguna autoridad pueda responder a los reclamos que se

formulan o suministrar información alguna. A su vez, los líderes de las democracias de Europa occidental se han pronunciado en reiteradas ocasiones contra el actual régimen argentino; y, por último, la primera potencia del mundo occidental y cristiano no ha retaceado sus críticas ni ocultado su propósito de condicionar sus préstamos y apoyo tecnológico e inclusive sus relaciones comerciales con nuestro país. Por lo tanto, los resultados de nuestra política de acercamiento al mundo occidental y cristiano no pueden ser más pobres.

—Nosotros consideramos que este deterioro de nuestra imagen en el exterior, que se refleja en la prensa del mundo entero se debe, principalmente, a los cargos sobre violación de los derechos humanos en nuestro país. El gobierno lo atribuye a una deficiente información y a una campaña orquestada por el marxismo.

—No se trata de encontrar una explicación sino de revertir el proceso de deterioro porque, además de lesionar el prestigio del país, compromete las posibilidades de desarrollo de la economía argentina. Por otra parte, esta explicación no se compadece con otros justificativos que también se invocan como es el de la necesidad de enfrentar una "guerra sucia" con mecanismos de excepción o el reconocimiento oficial de que existen fallas en el contralor y ejecución del monopolio de la fuerza por parte del Estado. Aunque nadie ignora, como dice el Episcopado en la precitada declaración, la existencia de fuerzas ocultas o de in-

tereses de todo orden que entran en juego en esa campaña que nos hiere y perjudica, no es menos cierto que, en este aspecto, el país necesita recomponer no sólo su situación internacional sino, también, su frente interno. No ayuda a ello, por cierto, las prolongadas detenciones sin proceso o sin cargos fundados en ley anterior. Esto también debe ser revisado, si se aspira a respetar los derechos humanos.

—No nos ha dado usted su opinión con respecto a la posibilidad de enjuiciar la presunta violación de los derechos humanos de un gobierno por parte de otro Estado.

—Para contestar esa pregunta es preciso considerar dos planos del problema: uno es el que se refiere a la salvaguarda de los derechos humanos; el otro, su relación con la soberanía de los Estados. Además el tema merece estudiarse desde el punto de vista moral y político y desde el ángulo jurídico. Si hubiéramos aplicado esta metodología para encarar nuestro diferendo con el gobierno de Estados Unidos sobre este asunto, podríamos haber circunscripto el problema y evitar una escalada de recriminaciones que sólo contribuye a endurecer la situación sin ningún resultado positivo para nuestros fines. Por otra parte, nuestro gobierno ni siquiera advirtió que no era la Argentina el principal destinatario de la postura internacional que sobre este tema adoptó Estados Unidos y saltó al ruedo a asumir la confrontación directa.

Es reconfortante que, en los últimos años, los derechos fundamentales del hombre se hayan convertido en una

preocupación permanente, exteriorizada públicamente, de los organismos internacionales y de las distintas confesiones religiosas, en primer término la Iglesia Católica, y que algunos gobernantes de los países más importantes hayan levantado esta bandera de recuperación de la eminente dignidad del hombre. El tema se proyectó al plano internacional después de la Segunda Guerra Mundial y los signatarios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración de los Derechos Humanos asumieron un principio de responsabilidad con respecto a su salvaguarda en sus respectivas áreas territoriales, lo que no quiere decir que conjuntamente se hubieran creado los procedimientos de coacción pertinentes para el caso de incumplimiento. Los mecanismos adecuados comenzaron a instrumentarse a partir de 1966 cuando la Asamblea General de la UN aprobó dos pactos que fueron luego sometidos a la firma de sus integrantes y cuya puesta en ejecución recién se alcanzó en 1976. Estos pactos se referían uno, a los derechos civiles y políticos y el otro, a los derechos sociales, económicos y culturales.

Después de las votaciones adoptadas por la Asamblea General de la UN condenando el colonialismo de Portugal y la violación de los derechos humanos por Sudáfrica, no cabe duda de que la tendencia en el mundo actual es que el principio clásico de la soberanía no puede limitar la salvaguarda de los derechos humanos; pero ello sólo puede ser por el organismo internacional competente y con respecto a los países signatarios. Lo que no puede admitirse es que un Estado, a título individual por sí y ante sí, pueda erigirse en acusador y juez de otro gobierno con respecto a esta cuestión porque ello constituye un

caso flagrante de intervención en los asuntos internos de otro país, con mayor razón si la censura es discriminatoria en función de intereses estratégicos.

Tampoco el principio de no intervención puede ser la cobertura para eludir el cumplimiento de exigencias éticas que son patrimonio de la comunidad civilizada ni excusa para no sumarse con toda sinceridad y espíritu de servicio a los esfuerzos para que la dignidad de la persona humana sea respetada y protegida con los adecuados resguardos legales. El Estado no puede soslayar su obligación de proporcionar seguridad jurídica a toda la comunidad; si no lo hace vulnera sus fundamentos éticos y carece de propuesta para enfrentar al nihilismo. Por lo demás, nadie puede considerarse relevado de contribuir con su aporte a una acción global contra la subversión y la violencia, sin perjuicio que corresponda a los organismos competentes el análisis de las medidas más adecuadas en el terreno militar; pero la responsabilidad de la lucha alcanza a todos los sectores de la comunidad, a todos los estamentos profesionales y fuerzas políticas, a todos los órganos de formación cultural y de difusión; y también, a toda la ciudadanía sin cuya colaboración no se obtendrá resultados perdurables.

—No es sólo en este aspecto en que la escena mundial se presenta distinta y es importante aprender a convivir en esta nueva realidad. ¿Tiene, a su juicio, vigencia la Tercera Posición que propugnó el justicialismo?

—Ya hemos dicho que la política exterior, realista y pragmática, debe tomar en consideración las fuerzas actuan-

tes y las tendenciosas que cada época histórica expresa. Sin perjuicio de ello, el enfoque con respecto a nuestra posición en el mundo contemporáneo debe integrarse en una concepción totalizadora que nos permita trazar las líneas para el futuro mediato.

La Tercera Posición fue formulada hace treinta años y fue la clave de la política exterior del gobierno del General Perón. Era la respuesta adecuada al mundo bipolar de entonces, en plena guerra fría y en la época de la división en bloques. Cuando el mundo no conocía el lenguaje de los no alineados, el General Perón indicaba el método para crecer entre los grandes, la posibilidad de señalar un nuevo marco para las relaciones entre los Estados y, sobre todo, una línea para la defensa de los intereses de los países en vías de desarrollo; era la forma de realizar una política exterior independiente. Pero el mundo multipolar de hoy, el aflojamiento de las tensiones entre las grandes potencias y una coyuntura internacional distinta reclaman otro enfoque para nuestra política exterior.

Nuestra inserción en el mundo debe computar las características del nuevo orden internacional lo que, en manera alguna, significa abandonar el principio que inspiró la Tercera Posición sino adecuarnos a las condiciones actuales. Asimismo a la configuración de nuevas formas históricas y a una dinámica que amenaza la estabilidad del sistema económico mundial, intrínsecamente injusto en la distribución de la riqueza entre los pueblos. La defensa de nuestros intereses nacionales exigen una visión política global y coherente con esta situación. Creo haber señalado sus aspectos principales al comienzo del desarrollo del tema sobre política exterior.

IV — LA REFORMA INSTITUCIONAL

El proyecto nacional.
La reforma de la Constitución Nacional.
Parte dogmática y parte orgánica.
El federalismo argentino.
La democracia pluralista.

–En el lenguaje político es frecuente la referencia a la necesidad de un cambio de estructuras y a la modernización del Estado, pero lo que no resulta tan frecuente es precisar conceptualmente qué es lo que se quiere significar con esas expresiones.

–La locución "estructura social" es muy utilizada por los sociólogos y, sin perjuicio de algunas diferencias conceptuales, con ella se quiere aludir a la interdependencia entre los distintos grupos sociales y a su formación, composición y organización interna, así como a las relaciones entre sus componentes y con el grupo. A su vez, modernización del Estado alude a su reforma jurídica en función de una nueva realidad social. El tema sólo puede abordarse con provecho si partimos del reconocimiento que lo que caracteriza la época actual es la velocidad del cambio social y que es preciso adoptar una actitud positiva frente al cambio –que nada tiene que ver con el progresismo ingenuo–, si no a la decisión de orientar su sentido y adecuar

el sistema frente a la transformación irreversible. Es evidente también, que el avance tecnológico nos obliga a enfocar con una nueva óptica la organización y el funcionamiento del Estado.

—Se infiere de lo que acaba de exponer que usted considera necesaria la reforma de la Constitución Nacional en razón de la transformación de la realidad social del país.

—En primer término, debo aclarar que no creo que la solución de la crisis política argentina pueda obtenerse con otra reforma constitucional. En cambio, entiendo que para nuestro país ha llegado el momento de abordar el tema de una nueva Constitución en el marco de un nuevo proyecto nacional, que es donde encontrará solución la larga crisis argentina. Por otra parte, las normas constitucionales no constituyen una mera regulación de una situación social dada, sino que son parte constitutiva del modo de existir de esa situación social. Se trata de una regulación que responde a la existencia misma del Estado y que, como dice García Pelayo, es parte integrante, necesaria e inseparable de su estructura total. Por eso el texto constitucional formal —si aspira a tener efectiva vigencia— debe reflejar esa situación en cuanto estructura jurídico-política de un Estado concreto que, a su vez, se integra como un momento en la estructura total del Estado y de la sociedad.

—Existe, además, una necesidad de certeza jurídica con respecto al texto constitucional puesto que las distintas reformas de los últimos treinta años han sido cuestionadas.

—En efecto, vivimos una situación constitucional ambigua. Esa situación proviene, en primer término de la derogación de la Constitución de 1949 por una proclama del gobierno de facto de 1956 que como procedimiento constituyente resulta una herejía jurídica. En 1957 se convocó a una Convención Nacional Constituyente proscribiendo del comicio al partido político mayoritario; además, el decreto Nº 3838 del 12 de abril de 1957 por la cual se convoca a la Convención Constituyente no se limita simplemente a la convocatoria —que podría excusarse de violar el art. 30 de la Constitución por no existir Congreso Nacional, sino que fija los artículos que deben ser sometidos a la reforma, haciendo uso de esta manera, innecesariamente del poder constituyente. Resulta por tanto difícil admitir el argumento de algunos constitucionalistas en el sentido de que la Convención de 1957 ejercía el poder constituyente originario. La ilegitimidad de esa Convención Nacional Constituyente fue evidente hasta para sus propios integrantes que dieron por terminadas sus funciones sin cumplir con su cometido; sólo alcanzó a injertar el artículo 14 bis como un remedo de los derechos sociales incorporados al texto constitucional en la reforma de 1949.

En 1963 el gobierno de facto también ejerció el poder constituyente para modificar por esa "única vez" las constituciones provinciales que consagraban el sistema de la elección directa del gobernador y reemplazarlo por la

elección indirecta por colegios electorales y régimen proporcional. En 1966 se dicta, a su vez, el Estatuto de la Revolución Argentina por la Junta Militar "en ejercicio del poder constituyente", según se invoca expresamente. En 1972 se produce otra reforma de la Constitución Nacional realizada por la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas que asume el poder constituyente, reforma que se refirió principalmente a la forma de elección de Presidente y Vice de la República y legisladores nacionales, sistema de enjuiciamiento de los miembros del Poder Judicial y procedimiento de discusión y sanción de las leyes por parte del Poder Legislativo.

Todos los partidos políticos aceptaron la salida electoral propuesta por el gobierno de las Fuerzas Armadas en 1972, conforme a dichas cláusulas constitucionales y la legislación dictada al efecto, como única forma de institucionalizar el país. Con el mismo criterio el gobierno constitucional surgido de ese proceso consideró las elecciones del 23 de setiembre de 1973 como complementarias de dicho proceso de institucionalización y dispuso aplicar las mismas normas electorales de carácter constitucional y legal. Ello no significó, en manera alguna, convalidar la reforma constitucional en los otros aspectos de la enmienda. Tan es así, que los tres poderes del Estado aplicaron en su funcionamiento y ejercicio de sus atribuciones la Constitución Nacional de 1853, sin las reformas introducidas en 1972. Esa posición fue compartida por todos los sectores políticos.

Por último, el pronunciamiento de las Fuerzas Armadas del 24 de marzo de 1976 también significó una modificación del status constitucional, según se desprende de

las Actas y el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional y demás documentos emanados de las nuevas autoridades. Se ha creado un órgano supremo del Estado que es la Junta Militar, por encima del Presidente de la República y se ha supeditado la vigencia de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional a los fines del llamado Proceso de Reorganización Nacional. Quiere decir que dentro de la normatividad creada se ha producido una nueva reforma de la Constitución Nacional, y que no ha concluido sino que continúa generándose por vía de Actas Institucionales.

Ante este confuso panorama constitucional podríamos decir que, por supuesto, hemos abandonado el sistema de Constitución rígida que caracterizó siempre nuestro régimen constitucional y, además, que no tenemos Constitución escrita en sentido estricto, lo que no quiere decir que no tengamos Constitución. Considero que explicitar este aspecto doctrinario del tema me llevaría a una disquisición ajena a los límites de esta conversación.

—Usted ha dicho que la reforma constitucional debe enfocarse dentro de un nuevo proyecto nacional, lo que significa traer a esta conversación un tema que desde hace varios años se debate en los ambientes políticos e intelectuales del país; el actual gobierno ha puesto especial interés, hasta el punto de crear el Ministerio de Planeamiento para que se ocupe de proponer las pautas para la elaboración de un nuevo proyecto nacional con el aporte de todos los sectores del país.

—Argentina, aunque dotada ya de una identidad medular que la distingue y caracteriza —su ser nacional—, es, no obstante, un país en gestación. Tal vez por ello ha vivido cada una de sus etapas con la certeza de tener por delante un largo tiempo histórico para su desarrollo y para la consumación de su destino. Pero en este momento los argentinos vivimos bajo el apremio de asumir las grandes responsabilidades que hasta ahora hemos eludido, para lo cual es preciso adoptar decisiones que sean compartidas por todos los sectores sociales. Cuando ello se logra, cuando se agudiza la percepción histórica de los pueblos, están dadas las condiciones para la formación de una autoconciencia colectiva sobre objetivos que hacen a toda la comunidad política. No otra cosa es un proyecto nacional.

Debemos "desintelectualizar" la locución para no asociarla con una lucubración doctrinaria sobre los fines que el país debe perseguir. No se trata, necesariamente, de un documento escrito con profusión de organigramas o una recopilación de programas de gobierno o de planes quinquenales o decenales, etc., aunque es obvio que cada área del saber técnico puede aportar elementos de inapreciable valor para el conocimiento de la realidad presente y futura y sus posibles alternativas. Su mayor importancia está dada en su capacidad para convocar al esfuerzo del país, en crear un *ethos* de confianza para una empresa común en la que todos se sientan partícipes y destinatarios, en interpretar los intereses del conjunto, en asumir las profundas esencias de la comunidad nacional y lanzarla a la búsqueda de un gran destino.

Corresponde, por tanto, al pensamiento político. formular la propuesta para superar las ideas estereotipadas

que siguen repitiendo la imagen de un país que ha quedado atrás en el tiempo y crear las condiciones que permitan a las distintas áreas del saber la búsqueda de los instrumentos metodológicos adecuados para responder a las incitaciones de la nueva circunstancia. Es conveniente, también, despojar al tema de toda grandilocuencia porque no se trata del proyecto fundacional sino, más modestamente, de renovar la propuesta de programa de vida colectiva para el futuro; no está en juego, por tanto, la justificación histórica de nuestra existencia ni la singularidad de nuestro destino.

El proyecto nacional no es tarea para ideólogos o tecnócratas sino para políticos y estadistas. Lo fueron los que trazaron e impulsaron el anterior proyecto, el llamado proyecto del ochenta aunque no hayan utilizado esta denominación. Tampoco se expuso formalmente ni se enunció el desarrollo de su implementación ni se intentó sistematizar su contenido ideológico; tal vez por ello perduró tanto tiempo y sobrevivió a su propio ciclo histórico. De ahí que el tema requiera un fino criterio político y una gran ponderación; si en su elaboración no se manejan ideas claras se corre el riesgo que resulte un cajón de sastre donde se incluya toda índole de cuestiones vinculadas a la planificación de gobierno pero, en rigor, ajenas a una auténtica propuesta, o lo que es peor, se convierta en un ejercicio retórico que malogre la posibilidad de encontrar la gran motivación nacional que constituye su verdadera esencia.

—Esto nos lleva a plantearle una cuestión previa a fin de establecer si la Argentina de hoy necesita la formulación de un nuevo proyecto nacional.

—Entiendo que sí pero con las reservas que he señalado precedentemente y en la inteligencia de que el tema podría circunscribirse, fundamentalmente, a las ideas que deben inspirar la sanción de una nueva Constitución Nacional destinada a encauzar un nuevo ciclo histórico. Es obvio que el debate debe computar los elementos fácticos a nivel nacional e internacional de la circunstancia que vive el país.

Por ello sostengo, discrepando con algunos eslogans que se utilizan, que no es "la Argentina que queremos ser" lo que define el proyecto nacional sino "la Argentina que podemos ser". Lo primero generalmente incursiona en el terreno de la utopía o revela un infantilismo revolucionario que inevitablemente nos conducirá a otra frustración nacional; en cambio "la Argentina que podemos ser" se basa en un exacto conocimiento de la realidad actual, en una evaluación acertada de la actitud y comportamiento de los argentinos, la ubicación geopolítica del país, el momento histórico, su extensión geográfica y modalidades regionales, sus datos demográficos y su movilidad social vertical, sus recursos económicos y su riqueza potencial, sus pautas culturales, su sentido de integración social y nacional y su inserción internacional en el orden mundial y americano. Desde luego, a esa ajustada apreciación debemos agregar un relevamiento de los obstáculos y dificultades que existen y, por último, una correcta prognosis para estas distintas áreas.

—Si se utilizara también esta metodología para evaluar el proyecto nacional cuyo reemplazo se propugna se evitarían juicios superficiales que no tienen en cuenta las condiciones de nuestro país y las ideas imperantes en el mundo en la época en que se formuló.

—Es cierto, el proyecto nacional que la Argentina tuvo a partir de 1853-60 responde a esas ideas y condiciones de la época y sólo en función de esos elementos resulta legítimo intentar juicios de valor. El país se encontraba despoblado —en 1853 tenía un millón de habitantes—, y las guerras de la independencia, primero, y las guerras civiles después, lo habían empobrecido. Ni siquiera controlaba plenamente su dilatada geografía y el desarrollo del país estaba paralizado.

Los "modelos" de inserción en el mundo que la Argentina tenía en aquel momento histórico eran, a mi juicio, los siguientes: 1) la apertura hacia Europa y, por lo tanto hacia la estructura imperial del librecambismo cuyo centro era Inglaterra; 2) la hispanidad, o sea el aislamiento con respecto a Europa, y 3) la relación política con el centro de poder mundial procurando un mayor margen de movimiento apoyado en su propio desarrollo industrial, como lo hizo Estados Unidos. Es preciso admitir que no eran muchas las posibilidades de implementar esta tercera opción; la decadencia de la industria autóctona de base artesanal ya se había producido o languidecía tristemente, por razones que no es del caso explicitar en esta conversación. Ya Alberdi en sus *Bases* había tratado de demostrar la imposibilidad de adoptar el modelo americano; sostenía

al respecto que Estados Unidos era la desmembración de un Estado fabril y marítimo y que había desarrollado la aptitud y los medios de ser una y otra cosa, y que, por tanto, le convenía una actitud de resistencia a la concurrencia exterior por medio de exclusiones y tarifas, pero que nosotros no teníamos ni fábricas ni marina.

La otra opción que hemos mencionado suponía el aislamiento de Europa puesto que ésa esa la situación que se había vivido en España durante los siglos XVIII y XIX. España se margina de la evolución política, filosófica y económica que experimenta Europa con la renovación de las ideas y de las estructuras sociales y económicas que produce el ascenso de las burguesías nacionales al poder político del Estado. La elección de este "modelo" hubiera significado una larga y penosa espera para el despegue.

El "modelo" elegido, la apertura hacia Europa y la inserción en un centro imperial de poder, posibilitó nuestra incorporación al tráfico capitalista y el acceso a sus medios de trabajo, la difusión de la educación populár y abrió las posibilidades para el crecimiento demográfico, económico y cultural del país aunque condicionado en sus proyecciones futuras por cuanto modeló su economía en la teoría de la especialización internacional.

—De acuerdo a lo expuesto, la organización constitucional de 1853-60 y el ímpetu constructivo de la generación del 80 responden a ese proyecto nacional fundado en un modelo de civilización europea e inspirado en la ideología imperante en la época de su adopción.

—Sí, aunque cabría señalar cierta contradicción entre la teoría que lo sustentaba —que no era otra cosa que la idea del progreso evolutivo e indefinido de los pueblos—, y la pretensión de adoptar formas políticas, económicas y culturales propias de una civilización desarrollada sin cumplir las necesarias etapas. Fue necesario, también, que transcurrieran 20 años para consolidar el dominio del sector dirigente que inspiró el proyecto a fin de que éste pudiera comenzar a implementarse, a ponerse en marcha; demorado, además, por nuestras guerras exteriores.

Adoptado este modelo era obvio que la Argentina por su escasa población y por su ubicación geográfica no podía esperar sino una posición periférica y dependiente que también significaba la inserción en un sistema político imperial con su sede en Londres, y, como consecuencia de ello, la total desvinculación con los países de América. Con respecto a los países latinoamericanos, porque su atraso —más acentuado que el de la Argentina— descartaba todo aliciente económico o comercial, y con Estados Unidos, porque para entonces resultaba un eventual competidor en la exportación de materias primas.

Dentro de esta concepción del país no se prestó la debida atención a determinados objetivos nacionales que debieron preservarse. Una consecuencia fue la despreocupación por nuestra integridad territorial en lo que se refiere a las zonas fronterizas, la desaprensión con que se encararon los conflictos sobre cuestiones limítrofes, cuyos resultados fueron siempre adversos a nuestros intereses. Pareciera que se hubiera querido llevar hasta sus últimas consecuencias el rol de granja y granero que se nos había asignado en nuestra inserción mundial, y, por lo tanto,

centrar el interés nacional en la pampa húmeda y su ampliación mediante la conquista del desierto, pero no distraer esfuerzos en mantener dentro de nuestro territorio a regiones fronterizas inhóspitas que, en definitiva, resultaban un peso muerto dentro del sistema de producción elegido. Como contraste de esta actitud señalo que en el mismo lapso, esto es, desde mediados del siglo pasado hasta los primeros años de este siglo, Brasil aumentó su territorio en más de ochocientos mil kilómetros cuadrados.

Además, a la generación del 80 le faltó visión de futuro y, en algunos aspectos, constituyó un obstáculo para la modernización del país, especialmente en su aparato productivo. Aunque algunos de sus hombres más esclarecidos señalaron este peligro, lo cierto es que se mantuvo una concepción del país que cerraba las posibilidades de crecimiento futuro y de un desarrollo económico integrado y no unilateral por la pretensión de mantener esa concepción más allá de su ciclo histórico. Tal vez el gran mérito de la generación del ochenta, más allá de sus aciertos y de sus errores, consiste en que tenía conciencia de que hacía historia; en cambio sus sucesores desde hace medio siglo no aciertan a encontrar un rumbo que sea expresión del conjunto y que marque claramente la iniciación de un nuevo ciclo histórico.

Ese esquema internacional de equilibrio de poder con hegemonía de Gran Bretaña se quiebra después de la Primera Guerra Mundial y asistimos a la decadencia de Gran Bretaña como centro económico y financiero del mundo y a la aparición de Estados Unidos como potencia mundial. Nosotros, como país periférico, recibimos con retardo los efectos de estas modificaciones de las relaciones de poder

en el orden internacional; pero a partir de 1929-30 en que se produce la crisis económica y recesión mundial es imperdonable que nuestro país no haya dado por terminado ese proyecto nacional y formulado uno nuevo, adecuado a la nueva circunstancia interna y externa y en base a un análisis prospectivo de la situación.

—¿A qué atribuye usted esa demora de nuestro país en tomar conciencia de esa situación y darle una respuesta adecuada a través de un proyecto nacional? A esa altura del proceso histórico —año 1930—, ya no se trata de falta de visión para el futuro sino de resolver las urgencias inmediatas que planteaba el desarrollo del país para no quedar rezagado frente a los demás.

—Sería ingenuo atribuir esta demora, exclusivamente, a falta de capacidad de la clase dirigente para percibir la caducidad del sistema, sino que gravitó en forma decisiva la resistencia de los usufructuarios de ese sistema, sobre todo en lo que repecta a la modificación de la estructura productiva. En lugar de plantear globalmente una rectificación, se emparcha el sistema y se reimprime sobre el mismo un tímido industrialismo que mantiene y consolida sus líneas generales.

A partir de 1946 el justicialismo intenta promover la formulación de un nuevo proyecto nacional, pero las condiciones internas y externas no estaban dadas para alcanzarlo. En lo interno el país vivía un duro enfrentamien-

to de dos bloques irreconciliables: el peronismo y el antiperonismo, que se evidenciaba más como enemigos políticos que como ocasionales adversarios electorales. Una profunda fractura dividía a los argentinos y el antagonismo no admitía puntos de coincidencia que posibilitaran la elaboración de un proyecto común. Un proyecto nacional nunca puede ser el modelo del vencedor impuesto al vencido, sino la expresión de todo el pueblo argentino, el resultado y, al mismo tiempo, la garantía de la unión nacional. También en el plano internacional resultaba difícil una adecuada inserción frente a las nuevas relaciones de poder.

Las experiencias pasadas deben alertarnos para no incurrir en los mismos errores. Es preciso recrear un clima de convivencia entre todos los argentinos para que el proyecto nacional pueda servir al conjunto y no solamente al sector dominante de la sociedad y tener en cuenta que la energía social necesaria para impulsarlo sólo puede provenir del consenso. Ello no obsta a la existencia de una clase dirigente que debe conducir el proceso, pero para que esta clase dirigente aparezca no basta la mera yuxtaposición de los representantes de los distintos sectores sino que es necesario un nivel de percepción de la propuesta global.

—En definitiva usted entiende que el proyecto nacional define el país futuro a partir de una realidad cultural, económica, social y política. Constituye la descripción de esa concreta realidad histórica y, al mismo tiempo, un programa de acción.

—Así es, con el agregado que señala los objetivos de toda la comunidad y, por tanto, está por encima de los intereses sectoriales y de los problemas de coyuntura. Se trata de señalar las pautas que nos orientarán en los próximos cincuenta años y fijar las metas nacionales. Pero el proyecto debe definir, también, algunos aspectos instrumentales puesto que encontrar los medios idóneos para alcanzar las metas propuestas es uno de los puntos más críticos de un proyecto nacional. Así por ejemplo, ¿la tierra puede ser improductiva y aprovechar la valorización que el proceso económico aporta o debe exigirse su explotación adecuada por su propietario? A su vez, ¿podremos alcanzar nuestro postergado destino de justicia social, soberanía y desarrollo económico con las actuales estructuras económicas o es necesario el cambio social? ¿Debemos abrir indiscriminadamente el acceso a las inversiones extranjeras o resguardar el poder de decisión nacional y una adecuada formulación de prioridades en función de los intereses del país? Por último, ¿pueden mantenerse las mismas bases ideológicas del proyecto de la generación del ochenta o debemos inspirarnos en un nuevo pensamiento político a la altura de los tiempos?

Por de pronto es preciso poner en claro que no se puede elaborar un nuevo proyecto nacional y mantener la actual política económica que constituye, precisamente, un resabio del proyecto nacional del ochenta, es decir, del proyecto cuyo agotamiento se ha proclamado reiteradamente desde las propias esferas oficiales. La actual política económica es la misma que se aplicó en la Argentina hasta 1943 y se reimplantó luego varias veces, siempre a espaldas de la voluntad del país. Si esto no se entiende debidamente

resultará absurdo pretender un nuevo proyecto nacional para un país moderno y socialmente integrado con objetivos tales como asegurar nuestra capacidad de decisión nacional, promover un desarrollo económico autosostenido y alcanzar una equitativa distribución de la renta nacional. La política económica es la llave de bóveda de todo proyecto nacional, de manera que se trata de una definición que no puede soslayarse, y conste que en este momento no me estoy refiriendo a los resultados obtenidos por la actual política económica o a su costo social sino a que lleva implícita una concepción finalista del país que es regresiva.

Por otra parte, el proyecto nacional no puede consistir en la adopción de "modelos" importados sino que debe responder a nuestras energías históricas y a las características actuales del país, que no son las de un país subdesarrollado.

—¿En qué basa su opinión sobre este controvertido tema?

—Admito que es un problema controvertido, pero ello se debe principalmente a que el término "desarrollo" no es unívoco, puesto que en ocasiones se lo refiere, exclusivamente, a la estructura productiva y a la posibilidad de crecimiento económico autosostenido, y en otros casos se le asignan connotaciones relativas a aspectos integrales de una sociedad. De este punto de vista, la

Argentina tiene un alto grado de alfabetización y un amplio desarrollo cultural, una razonable movilidad social, una participación importante de los sectores secundario y terciario en la composición del producto bruto, fuerzas sociales que tienden a expresarse orgánicamente en una sociedad pluralista y un estamento obrero fuertemente sindicalizado en todo el país, un alto índice de urbanización con relación a la población total. Todos estos datos corresponden a un país desarrollado, y hasta en lo que resulta negativo para sus intereses, como es la reducida tasa de crecimiento demográfico, la Argentina se asemeja a los países europeos de pleno desarrollo.

Su falla está en su aparato productivo y en sus estructuras económicas incapaces de promover en forma autosuficiente el crecimiento económico. Tiene, también, dos notas típicas de los países subdesarrollados: su inestabilidad política y la falta de subordinación de sus Fuerzas Armadas al poder civil, según lo muestra el último medio siglo de nuestra historia política.

—El gobierno ha hecho conocer su propósito de recoger la opinión de los distintos sectores sociales como una contribución indispensable para la elaboración del nuevo proyecto nacional; en otras palabras, se admite la necesidad de una amplia consulta.

—Es evidente que un proyecto nacional, como ya lo hemos señalado precedentemente, debe reflejar el pensa-

miento y la decisión de la comunidad toda, así sea expresado a través de sus núcleos representativos. En manera alguna puede ser una tarea exclusiva del gobierno y mucho menos de un gobierno que no se ha preocupado por la búsqueda de consenso.

Una ronda de consultas de orden técnico o político reclama un cambio de actitud de la estructura gubernamental, una mayor sensibilidad y receptividad para las inquietudes colectivas, una más fluida comunicación entre gobernantes y gobernados. Hay que abrir los canales adecuados para acercarse sin prejuicios a la opinión ajena y no imputarle a priori falta de objetividad por el sólo hecho de no compartirla; hay que estar dispuesto a rectificar las propias posiciones en función de la armonía del conjunto y deponer toda soberbia para la búsqueda de las grandes coincidencias.

En la sociedad contemporánea, pluralista y democrática, los núcleos representativos de los distintos sectores que integran la comunidad han sido incorporados al proceso de la elaboración de las decisiones. En nuestro país, mientras un grupo reducido monopolice la facultad de decisión no será posible elaborar y poner en marcha un nuevo proyecto nacional porque el pueblo no lo sentirá ni lo asumirá como propio. La mera consulta no significa participación ni asegura el impulso dinámico que es preciso movilizar detrás de claros objetivos compartidos.

Además, en este tipo de sociedad la formulación de un proyecto nacional no admite un sistema autocrático de decisión para su adopción y puesta en marcha; de manera que ningún proyecto nacional tendrá vigencia y anda-

miento si no se implementan las formas de consenso indispensables; los mecanismos que instrumenten el respaldo de la decisión del pueblo argentino y proporcione el elemento voluntarista. Es que la participación no debe entenderse solamente en el nivel de las consultas sino principalmente en el de las decisiones porque la metodología de un proyecto nacional no puede eludir las etapas de negociación, compromiso y consenso. No puede ni pensarse que en una sociedad evolucionada y compleja como la nuestra se pueda adoptar un proyecto nacional utilizando el mismo procedimiento puesto en práctica en 1853-60 cuando una minoría ilustrada impuso su proyecto a una sociedad simple y no participativa. Eran otras las condiciones históricas y otro el tipo de sociedad.

Las valoraciones y objetivos que definen un proyecto nacional deben asumirse colectivamente; por lo tanto no pueden ser ni teorizaciones desconectadas de la realidad ni incorporaciones inconsultas. Su elaboración corresponde a la sociedad a través de un proceso histórico que puede acelerarse en determinado momento cuando se hace explícito el agotamiento del anterior y la necesidad del cambio de actitud en el orden político, cultural y económico. De lo expuesto se desprende que la elaboración y puesta en marcha de un proyecto nacional demanda un plazo prolongado; pero este plazo no debe confundirse con el de supresión de la participación política porque el funcionamiento de mecanismos de participación política es indispensable para la propia elaboración e implementación del proyecto nacional. La insistencia en asimilar voluntad popular a "electoralismo" frustrará las mejores posibilidades mientras no se busquen los medios adecuados para com-

pulsar la voluntad nacional o se la quiera reemplazar por la consulta sectorial, con la pretensión de formular, por sí y ante sí, la propuesta global. Esta sólo puede expresarse a través de formas institucionales suficientemente representativas.

Sería un lamentable error confundir estos dos aspectos porque todo sistema de poder hegemónico no competitivo, al prolongarse en el tiempo, engendra oposiciones frontales y excluyentes desde fuera del proceso, lo que significa frustrar el valor que se pretende privilegiar: la unión nacional y la recreación de un sistema institucional compartido por todos los sectores sociales y corrientes de opinión.

—¿Usted ha señalado que dentro del cuadro de este nuevo proyecto nacional debe encararse la reforma de la Constitución Nacional? ¿Cuál es al respecto la posición de las distintas corrientes de opinión existentes en el país?

—Prácticamente todos los partidos políticos se han pronunciado por la conveniencia de la reforma constitucional. Sólo cabría excluir a reducidos núcleos políticos que responden a la derecha económica y los partidarios del *statu quo*. No es casual que estos sectores se opongan a la reforma de la Constitución Nacional sino que significa una posición coherente de resistencia al cambio apoyándose para ello en el estupendo sofisma que acuñó el liberalismo y que consiste en identificar los principios de libertad y

justicia con su sistema de instituciones, elevado así a términos absolutos e intemporales.

Existe, no obstante una última trinchera en esta acción retardante para evitar la reforma de la Constitución Nacional. Consiste en sostener que la Constitución de 1853-60 es lo suficientemente flexible y elástica para acoger una nueva legislación —inclusive avanzada—, sin necesidad de ser reformada. Es decir que durante mucho tiempo —cumplido ya su ciclo histórico—, se nos abrumó con la apología del liberalismo económico de la Constitución, de las doctrinas del individualismo consagradas en la misma y de sus presupuestos filosóficos, y ahora resulta que han descubierto que la Constitución Nacional es neutra y aséptica en materia ideológica y que ninguna ley, por avanzado que fuere su contenido social o su inspiración económica, estaría en pugna con las cláusulas constitucionales.

No es así, sin embargo, porque la interpretación de las cláusulas programáticas está condicionada por su contenido y este núcleo esencial define el bien común concreto e histórico. De ahí la importancia que tiene incorporar al texto constitucional los principios que inspiran el nuevo orden jurídico para que sean acogidos en forma obligatoria por los jueces con exclusión de sus propias valoraciones subjetivas. Es la única forma de llevar adelante una interpretación judicial destinada a consolidar un nuevo orden jurídico regulador de un proceso de cambio, atento que en nuestra organización institucional el Poder Judicial tiene a su cargo el contralor de la constitucionalidad de las leyes.

—En toda reconstrucción política deben replantearse los grandes temas institucionales, que no se agotan en una modificación de las cláusulas programáticas de la Constitución. Nos referimos al federalismo, a la organización y funcionamiento de los poderes, a la creación de nuevos mecanismos de representación funcional, a los métodos que el Estado moderno debe adoptar para defender el régimen democrático.

—Es indudable que son temas fundamentales. Para seguir el orden en que han sido mencionados comenzaré por decir que no es fácil la conceptuación del Estado federal. No obstante ello, puede formularse un tipo de Estado federal que se logra por vía de generalización de los datos empíricos que se dan en la realidad histórica y que constituyen notas comunes a los distintos ordenamientos jurídicos.

Se trata de una forma específica de descentralización basada en el principio territorial y que es parcial puesto que hay normas jurídicas que tienen validez en todo el territorio de la Nación. En realidad, como dice Kelsen, la centralización y descentralización totales son sólo polos ideales porque hay un cierto mínimum al cual no puede descender la centralización y un cierto máximun que la descentralización no puede rebasar; además se caracteriza por una distribución de competencias por vía de constitución rígida, supremacía de ésta sobre el ordenamiento jurídico de los entes descentralizados y autonomía constitucional, legislativa y administrativa de tales entes.

La distribución de competencias se instrumenta de

distinta manera según los ordenamientos jurídicos de cada Estado federal en particular. Así, conforme al art. 97 de nuestra Constitución Nacional, en nuestra organización federativa el gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y los gobiernos locales de poderes remanentes; los primeros son limitados y excepcionales, los últimos generales y comunes. En otros Estados federales, en cambio, el principio de distribución es el contrario: las provincias tienen poderes enumerados y el gobierno central conserva los poderes remanentes, como Canadá, por ejemplo.

Los poderes implícitos se invocan, erróneamente, para ampliar las atribuciones de gobiernos de poderes enumerados. Nuestra Constitución los consagra en el art. 67, inc. 27, pero la jurisprudencia y la doctrina nacional y extranjera han precisado su concepto en forma que desvanece toda duda al respecto: no son nuevos poderes distintos de los enumerados sino los medios o instrumentos para poner en ejercicio los poderes delegados. Además de la cuestión de quién se reserva los poderes remanentes —es decir, el gobierno central o los gobiernos locales—, es importante determinar la proporción en que la distribución de competencias se realiza en cada Estado federal concreto histórico.

—Pensamos que estas diferencias institucionales tienen su raíz en la diversidad de los procesos históricos correspondientes a cada Estado federal en particular.

—Efectivamente, a los antecedentes históricos y a la época en que se propone o se ajusta institucionalmente, atento a que según Friedrich el federalismo es más proceso que forma política estática, y, por lo general, proceso centrípeto.

Así por ejemplo, los sistemas argentino y de los Estados Unidos parten del mismo principio de determinación de competencia entre la Nación y las entidades autonómicas que integran el Estado federal, esto es, que las provincias o Estados locales conservan todos los poderes no delegados al gobierno central. En cambio en lo que respecta a la proporción en que esta distribución se realiza varía fundamentalmente en los dos sistemas: en nuestro sistema es mayor la centralización que en el norteamericano, porque son mayores las atribuciones delegadas al gobierno federal.

Como ustedes lo señalan, estas diferencias institucionales tienen su origen en la diversidad del proceso histórico que ha vivido uno y otro país a partir de las guerras por su independencia. En los Estados Unidos de Norteamérica los Estados locales son preexistentes; en cambio, en nuestro país la Nación es históricamente preexistente a las provincias aunque éstas tengan preexistencia constitucional con relación a nuestro actual ordenamiento institucional. Las provincias se forman, principalmente, en los años que van de 1814 a 1820, algunas por resolución de la autoridad nacional, otras por propia decisión de las ciudades-cabildos que se separan con su correspondiente zona de influencia.

La reforma de la Constitución Nacional debe tener en cuenta todos estos antecedentes así como las necesidades

que debe satisfacer un nuevo ordenamiento institucional; en lo que atañe al tema que estamos considerando no se puede soslayar la situación de nuestro sistema federal y su funcionamiento actual. Hemos dicho que desde el punto de vista jurídico el sistema federal consiste en una distribución de competencias entre la Nación y las Provincias; pero desde el punto de vista político no puede ignorarse que entre nosotros la interpretación de esa distribución de competencias está conectada, en alguna medida, a la concepción que se tenga del Estado y del cumplimiento de sus fines como gerente del bien común. De ahí que los defensores del *statu quo* siempre se han atrincherado en un federalismo anacrónico cuya única finalidad es coartar las atribuciones del Estado nacional para realizar la transformación que el país reclama.

La distribución de competencias que se realiza en el acto fundante de 1853 debe interpretarse con un criterio objetivo que toma en consideración las necesidades presentes y futuras de un país en desarrollo. A ese fin prioritario debe ajustarse el concepto jurídico-político de las autonomías provinciales, de manera que las entidades locales actúen en una acción concertada con el Estado nacional, al servicio de los fines generales. La invocación declamatoria y vacua del federalismo encubre generalmente una resistencia al cambio social y a la transformación de nuestras estructuras económicas que el Estado nacional está en mejores condiciones de impulsar. Por otra parte, en el pasado esa invocación significó muchas veces la defensa de los intereses de las oligarquías lugareñas.

El federalismo no debe entenderse como una resistencia de las provincias contra la Nación sino como la po-

tenciación de las Provincias dentro de la Nación; se asienta en la vigorización de las economías provinciales y la incorporación de las zonas más atrasadas del país al consumo y a la producción moderna; no sólo porque ello responde a la más genuina expresión de nuestro federalismo histórico sino porque con provincias pobres y estancadas no puede haber desarrollo nacional.

Este tema nos vincula a la noción económico-social de "regionalización" que constituye una forma de descentralización que puede suplir la impotencia provincial sin recurrir, necesariamente, a la ayuda federal que a veces se ha utilizado para condicionar su autonomía política. Este impulso del desarrollo regional puede institucionalizarse y, sin duda alguna, revertirá en el resurgimiento de las economías provinciales, único fundamento de un auténtico federalismo.

—Usted concuerda en la conveniencia de considerar en la reforma no sólo la parte dogmática de la Constitución sino, también, la parte orgánica.

—En lo que respecta a la parte dogmática deben perfeccionarse las garantías de la libertad del individuo, tanto en lo político como en lo económico, y definir sus consiguientes deberes; incluir en forma orgánica los llamados "derechos sociales" que no sólo comprenden la efectiva tutela de los intereses del trabajador sino que alcanza también a los distintos estamentos en que se desenvuelve la

persona humana. A su vez afirmar el derecho de propiedad privada en el contexto de una filosofía solidarista, conforme lo expresa la doctrina social de la Iglesia; tampoco este derecho puede ser desvinculado del principio de justicia social en cuanto a la promoción de un orden económico que facilite a todos su acceso y establezca los recaudos necesarios para que el derecho de propiedad no constituya un índice de privilegio, de irritante distribución de la riqueza o de dominación y poder. Sólo así se justifican las garantías que la Constitución consagra para su resguardo.

En lo que se refiere a la parte orgánica debemos señalar que un análisis puramente estático de las instituciones no resulta suficiente sino que debe ser completado con el examen de los órganos gubernamentales en funcionamiento. Este estudio sobre la organización y funcionamiento de los poderes del Estado debe computar no sólo las normas constitucionales sino, también, todos los datos fácticos de esa realidad política, así como los fines prioritario que esta estructura está destinada a servir.

La primera evidencia —que ya la hemos puntualizado anteriormente— es la ampliación del área de poder que exhibe el Estado actual y el extraordinario aumento de sus responsabilidades. Frente a esta realidad incontrastable es evidente que la clásica división tripartita de poderes, tal como fue formulada originariamente, reclama una reinterpretación actual sin desmedro del mantenimiento de la estructura pluralista del poder. Por de pronto se advierte, al margen de la exégesis puramente formal de estas instituciones, que la descripción de su funcionamiento muestra una realidad muy distinta a su idea matriz.

En el área política, según lo hemos señalado anterior-

mente, se produce la participación de amplios sectores populares no cualificados. El antiguo parador del sufragio censitario del liberalismo —la propiedad y la ilustración— cede al reclamo incesante de las masas politizadas. La igualdad y la universalidad del voto son principios que se incorporan al derecho electoral y como consecuencia de ello la democracia minoritaria del liberalismo cede paso a lo que se ha calificado como "democratización fundamental de la sociedad", cuyas consecuencias alcanzan a todo el aparato institucional.

Es que la teoría política del liberalismo burgués conforma un régimen de inevitable transitoriedad, puesto que lleva en su seno la fórmula de su propia destrucción; ello surge evidente si recordamos, con Heller, que el poder de clase de la burguesía renunció desde el primer momento a todo tipo de legitimación. La legitimidad de la dominación fundada en el linaje nunca fue sustancialmente negada durante el tiempo en que tal privilegio rigió; pero el poder de la clase burguesa se estableció en nombre de la libertad e igualdad de "todos"; de ahí que la burguesía no pudo evitar que la lógica inmanente de la exigencia político-social de libertad e igualdad —única legitimación de su poder—, operase también sobre los sectores sociales económicamente inferiores.

—¿De qué manera la ampliación del área de poder del Estado a que usted se ha referido y la nueva realidad política influyen en el funcionamiento del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo?

—Es obvio que mientras el Poder Legislativo debía sancionar unas pocas leyes por año su estructura originaria encajaba perfectamente en la formulación teorética que la inspiraba y en su actividad funcional. En cambio, en la actualidad una abrumadora labor legisferante pesa sobre el Parlamento por la cantidad y diversidad de leyes que se sancionan en cada período legislativo y por la complejidad técnica de los temas que abarcan.

Por otra parte, al desarrollar el tema relativo a los partidos políticos hemos señalado su evolución a través del tiempo hasta convertirse en entidades permanentes, con organización legal y disciplina sobre sus integrantes, entre ellos los legisladores, que actúan sujetos a directivas partidarias. Los miembros del Parlamento se alinean de acuerdo a su filiación política en grupos compactos y disciplinados: "los bloques legislativos", verdadero eje del Parlamento contemporáneo. Se entiende por bloque legislativo el conjunto de legisladores que pertenecen a un mismo partido político o a partidos políticos afines que integran una coalición; dicta su propio reglamento, elige sus autoridades, tiene facultades disciplinarias sobre sus miembros, recluta su propio personal técnico y auxiliar y maneja recursos provenientes del presupuesto del Congreso.

Para la doctrina ortodoxa del Parlamento sus rasgos son los siguientes: es un cuerpo representativo, ejerce la función legislativa dentro del Estado y es el poder deliberante por su modo de operar; la deliberación es su propia operación de voluntad, según la expresión de Hauriou. En la actualidad, por el contrario, el Parlamento recoge en su funcionamiento el estilo de la realidad política y no da lugar al clásico juego parlamentario. Los bloques legisla-

tivos fijan su posición antes de entrar al recinto de sesiones y, por lo tanto, los argumentos que puedan aportarse durante la sesión no pueden modificar la decisión adoptada por cada uno de los bloques legislativos; el resultado de la votación se conoce, así, antes de comenzar el tratamiento del asunto. Es lógico, por tanto, que las exposiciones que se formulan durante el debate no estén destinadas a persuadir a los legisladores que disienten sino que están dirigidas a la opinión pública para hacer conocer la posición del partido.

El parlamentarismo no es ya el "governement by discussion", como se lo ha definido, ni tampoco la ley es la síntesis dialéctica de las distintas opiniones expresadas en la discusión, sino la voluntad del grupo político con mayoría. De ahí, que conforme al funcionamiento actual del Parlamento, la responsabilidad de la función legislativa recae en el bloque mayoritario, y los bloques minoritarios tienen una función de contralor. El debate consiste en un registro de las distintas posiciones políticas expresadas por los jefes de bloques o por los representantes de éstos designados para cada caso concreto, pero se ha abandonado la discusión y la deliberación como modo de operar.

Esta situación trae aparejadas importantes consecuencias que alcanzan a principios cardinales del parlamentarismo clásico, entre ellos, la libertad de discurso que, en el Parlamento actual, se desplaza del individuo al bloque político. El fundamento de este privilegio estaba, sobre todo, en la necesidad que tenía el Parlamento de ilustrarse con respecto a todas las razones y argumentos que pudieran aportarse al debate. Pero si sus miembros no pueden apartarse de la línea y la postura señalada por cada

uno de los bloques a que pertenecen es lógico que se procure limitar el número de oradores a los representantes de cada bloque legislativo.

—De lo expuesto por Ud. podría deducirse que el Parlamento es una institución perimida que deberá ser reemplazada por alguna forma de representación funcional.

—De ninguna manera; el análisis objetivo de la situación actual del Parlamento no lleva embozada un cuestionamiento de la institución en cuanto correlato técnico del sistema de representación política. Por el contrario, para salvar lo que ella tiene de valioso es preciso mostrar cuáles son los aspectos que resultan inadecuados frente a las profundas transformaciones operadas en la realidad política y en el proceso social. La peor defensa que puede intentarse de la institución es insistir en su exégesis puramente formal porque bajo la cobertura de un prurito de pureza metódica se esconde un esfuerzo desesperado pero inane por mantener una estructura jurídica establecida para una situación social perimida en la línea del tiempo y, por tanto, impotente para canalizar el proceso político de nuestra época. Aferrarse a la inmutabilidad de estas instituciones sólo puede conducir a refrendar su inoperancia y comporta el riesgo de que la realidad sociológica arrase con toda conducta normativizada y nos coloque en el plano proclive a un crudo decisionismo político.

No puede estudiarse una institución si se prescinde del

análisis de la estructura en que vive, de la situación social en que se da, puesto que una institución no responde a un concepto funcional abstracto sino que está condicionada por factores de realidad, por un ámbito concreto de vida social. Las instituciones constitucionales son medios técnicos para alcanzar un fin valioso y como tales deben apreciarse en la medida en que resulten aptas para alcanzar tales fines. Para enjuiciarlas —como lo hemos hecho con la institución parlamentaria—, era preciso establecer, previamente, cuáles son sus presupuestos sociológicos y confrontarlos con los datos reales de la hora actual.

—¿Cuál sería, entonces, la solución que usted propone para superar esa inadecuación?

—En nuestro derecho positivo es preciso encarar una reforma del Poder Legislativo con criterio realista y enderezada a obtener los siguientes objetivos: a) asegurar que, dentro del Estado pluralista de partidos, el Congreso conserve su carácter de órgano representativo de la unidad nacional; b) crear los instrumentos y procedimientos que le permita ejercitar plenamente su función de control del Poder Ejecutivo y cumplir con su labor legislativa, hoy entorpecida por un mecanismo funcional anacrónico; c) asegurar su eficacia para evitar que la institución se convierta en el escenario de una formalidad vacía, mientras el verdadero gobierno del Estado discurre por otros cauces institucionales.

Para alcanzar tales objetivos habría que introducir algunas reformas en la Constitución Nacional. En primer término, aumentar las atribuciones de las comisiones internas del Congreso de tal manera que puedan dar sanción a las leyes de menor importancia sin necesidad de llevar su discusión y aprobación a la sesión plenaria de la Cámara respectiva. A su vez, aún en las leyes de mayor significación agotar el debate y la discusión de las mismas en el seno de las Comisiones que corresponda, con la debida publicidad y registro taquigráfico de sus sesiones. De esta manera, en las sesiones plenarias de las Cámara podría limitarse el número de expositores, no mediante el cierre sorpresivo del debate sino en forma orgánica de tal manera que cada grupo político participará fijando su posición. Por último, se reservarían para las sesiones plenarias las leyes más importantes y las que signifiquen la fijación de una política, además de las medidas de control del Poder Ejecutivo.

Otro aspecto importante es dotar a nuestro Congreso Nacional de asesoramiento técnico así como el Poder Ejecutivo y sus funcionarios disponen de nutridos cuerpos de asesores. La orfandad del Congreso a este respecto es una de las razones por las cuales carece, prácticamente, de iniciativa parlamentaria puesto que el legislador depende para su asesoramiento de los propios técnicos del Poder Ejecutivo, y, en muchas ocasiones, la morosidad en la sanción de las leyes se debe a la misma causa.

Por último, el reconocimiento legal que los bloques legislativos constituyen el eje del funcionamiento del Congreso. Así como el régimen democrático contemporáneo ha aceptado a los partidos políticos como elementos necesa-

rios dentro de su sistema representativo, insertándolos en la estructura jurídica del Estado, así también debe aceptarse que los bloques legislativos hacen posible el funcionamiento del Parlamento, enfrentado a una abrumadora labor. Es necesario, por tanto, que su actuación no sea librada exclusivamente a normas de *fair play*, que pueden quebrantarse eventualmente, sino que se encuentren reconocidas sus funciones en normas adecuadas.

—¿En el área del Poder Ejecutivo qué reformas considera que se deben introducir en lo que se refiere a su organización y funciones?

—En primer lugar, la elección directa del Presidente y Vicepresidente de la República. El sistema de elección indirecta por colegios electorales no responde a la realidad política actual porque se inspira en otra filosofía política, la que expresaba Alberdi al explicar los fundamentos del sistema de elección indirecta. Decía, al respecto: la mayoría elige a una minoría y esta minoría elige al Presidente.

En la práctica actual no es así y el procedimiento indirecto se convierte en una mera formalidad; los integrantes de los colegios electorales no pueden actuar con independencia de criterio en la elección puesto que cumplen un rígido mandato partidario y están sujetos a las consiguientes responsabilidades en caso de no acatar sus instrucciones. La elección directa expresa mejor la voluntad popular y afirma el liderazgo presidencial que, a mi juicio,

es conveniente para robustecer la conducción política y la coherencia gubernativa. Esta coherencia se asienta, también, en un sistema electoral que posibilite la obtención de mayoría legislativa para el partido gobernante; lo contrario significa propiciar la discordancia entre los poderes políticos del Estado, que conduce, necesariamente, a la ineficacia del aparato gubernativo. Ya hemos dicho que en el Estado democrático contemporáneo la función de gobierno está a cargo del Poder Ejecutivo y de la mayoría legislativa del Congreso, y la función de control a cargo de la minoría legislativa, a lo que podría agregarse el contralor jurisdiccional a cargo del Poder Judicial a fin de determinar la compatibilidad de las decisiones con las normas que le son jerárquicamente superiores. Lo que debe asegurarse es la independencia funcional de ambos controles.

—El desarrollo del tema nos lleva a la importante cuestión de los poderes delegados.

—Esta cuestión puede considerarse tanto en el nivel del Poder Legislativo como en el del Poder Ejecutivo; esto es, la posibilidad de que el Congreso delegue en el Poder Ejecutivo facultades de legislación que le son propias y, a su vez, que el poder administrador central delegue el ejercicio de algunas de sus atribuciones en funcionarios inferiores.

La práctica constitucional de muchos países admite la delegación legislativa, como en Francia, Estados Uni-

dos, Inglaterra; y en otros los propios textos constitucionales consagran esta autorización. Así ocurre en Alemania, en Francia después de la reforma de 1958, Colombia, México, según la reforma de 1961. Es lo que Burdeau llama el fin del monopolio legislativo de las Asambleas. Por otra parte, es conocida la tendencia actual en la doctrina y en la legislación de otorgar facultades normativas a órganos no estatales como en el caso de los convenios colectivos de trabajo.

En mi opinión la próxima reforma constitucional debe incluir una cláusula que autorice al Congreso a efectuar esa delegación en los casos que considere conveniente, conservando la facultad de modificación con respecto a la legislación delegada. Lo más adecuado, según mi criterio, es que el Congreso sancione lo que se denomina "la ley cuadro", en la que se consignan las disposiciones normativas generales, facultando al Poder Ejecutivo a completarle legislando sobre los aspectos secundarios y complementarios. También debe otorgarse al Presidente de la República la facultad de delegar en funcionarios inferiores atribuciones que le son propias en el aspecto administrativo, y admitir, además, la posibilidad de que el Congreso pueda crear por ley un Jefe de gabinete en quien el Presidente pueda delegar absorbentes tareas de administración.

A mi juicio puede agregarse a nuestra estructura institucional la representación funcional a nivel de asesoramiento y de compatibilizar intereses sectoriales. En este aspecto, los consejos económico-sociales y organismos similares pueden cumplir una importante labor en áreas específicas, en las que pueden alcanzar el ejercicio de fa-

cultades normativas cuando se obtiene la conciliación de tales intereses. La facultad de revisión siempre debe estar reservada al órgano político competente.

—¿En su opinión, dentro de qué plazo debe promoverse la reforma de la Constitución Nacional?

—Lo antes posible. No puede ponerse en marcha un nuevo Proyecto Nacional sin un marco jurídico de referencia en el más alto rango normativo, sin perjuicio de las otras razones que he expresado precedentemente y que abonan la conveniencia de su inmediata reforma. Además, la constitución jurídica positiva y la realidad social son interdependientes puesto que así como la primera no puede ignorar el contexto social para cuyo regimiento ha sido establecida, a su vez, puede operar sobre la realidad de modo mediato o inmediato y conducir el proceso de transformación en el sentido programado.

Esta reforma de la Constitución Nacional debe encuadrar jurídicamente un régimen político conforme a la moderna fenomenología del poder. En el país se viene operando desde hace más de treinta años una movilización social, a través de un proceso irreversible, que ha modificado las relaciones de poder de la sociedad tradicional. Es preciso tomar en cuenta de qué manera esas fuerzas sociales internalizan el problema de la legitimidad en correspondencia con sus expectativas, así como no puede ignorarse

que el ciudadano abstracto del liberalismo ha cedido paso al "hombre situado".

Considero que la cuestión de la reforma constitucional puede abordarse de inmediato porque desde hace diez años a esta parte ha sido considerada por todos los sectores políticos y sociales y, también, por los especialistas y organismos técnicos. Existe un profuso material de estudio y aportes muy importantes, así como amplia difusión del tema por los distintos medios de comunicación. Por lo tanto la opinión pública no está ausente del problema sino que, por el contrario, tiene suficiente información para expresarse a través de los canales adecuados.

Están dadas, también, las condiciones para una decisión política de esta naturaleza porque el país tiene conciencia de que el comienzo de una nueva etapa lleva implícito el compromiso de su legitimación a través de un acto que expresa la voluntad nacional; éste es el único camino para alcanzar, sin dilaciones interesadas, la conciliación de todos los argentinos. Este objetivo prioritario está al alcance nuestro porque hemos superado antiguos enfrentamientos y sólo exige inteligencia política por parte del gobierno para canalizar este anhelo nacional. Este acuciante reclamo y su adecuada instrumentación no puede soslayarse con la mulletilla de que no existen plazos sino objetivos, máxime si estos objetivos se enuncian en forma tan general como el de "una auténtica democracia representativa"; más negativo, todavía, es cuando funcionarios del gobierno o algunos voceros oficiosos y oportunistas consideran que el plazo para alcanzarlos debe ser, como mínimo, de diez o quince años. No es de extrañar, entonces, que el pueblo argentino frente a tan prolongado marginamiento pueda llegar a la conclusión que la "auténtica democracia representativa" aparece como un mero objetivo mediato, aunque sea sinceramente propuesto, pero que, en cambio, lo que se vislumbra como objetivo inmediato es la autocracia; utilizo los términos en el sentido kelseniano en cuanto a los mecanismos de formación de la voluntad política. Tampoco satisface las expectativas del país la cómoda remisión de los problemas actuales al año 2000, convertido en una especie de Eldorado donde encontrarán solución todos los males argentinos.

El país vive actualmente un sistema de poder hegemónico que no ha previsto la forma de recoger las exigencias de una sociedad compleja como la nuestra, que tiene características muy distintas a las otras sociedades latinoamericanas donde también existen regímenes autoritarios. Las dilaciones en crear los canales de participación política sirven, en definitiva, a una filosofía elitista y tecnocrática, que el gobierno ha rechazado en enfáticas declaraciones.

—En una densa síntesis usted ha desarrollado los temas propuestos mostrando, en forma coherente, el contexto político, las grandes líneas socio-económicas y los supuestos ideológicos en que se insertan nuestras instituciones fundamentales para señalar, a su vez, las propuestas que estima adecuadas para cada área, tanto en lo interno como en la política exterior.

—Es que la democracia pluralista que, a mi juicio, el país reclama, sólo puede darse a partir de un determinado orden social y de un sistema de creencias y valores, también propio. Además el signo social caracteriza a la democracia moderna preocupada en completar los derechos reconocidos por la democracia clásica con los mecanismos que les otorguen auténtica virtualidad y la posibilidad de ser reclamados en su efectiva concreción por todos los miembros de la comunidad política. Por fin encontrar la fórmula adecuada para resolver el viejo dualismo entre la libertad y el orden.

La libertad es una exigencia ética, una condición ínsita a la dignidad humana, pero como el hombre es un ser social y la sociedad es por naturaleza un orden convivencial, toda organización política —con mayor razón el Estado que representa el óptimun político— concilia de alguna manera esas dos exigencias naturales del hombre: la libertad y el orden. De ahí que la libertad no figure inscripta en forma intemporal a una determinada estructura institucional; por el contrario, a cada circunstancia histórica le corresponde señalar cuáles son las condiciones y los instrumentos jurídicos que hacen posible la vigencia de la libertad.

La Argentina debe proclamar un nuevo *ethos* político según el cual la tolerancia hacia todas las opiniones no se convierta en indiferencia frente a hechos que intenten subvertir los fundamentos de nuestro orden político, espiritual y moral. Es preciso asegurar un mínimo de supuestos e ideales comunes puesto que la unidad de un pueblo y su personalidad nacional se base siempre en ciertos valores de consenso unánime. Esta homogeneidad es condi-

ción de la comunidad política porque se afirma en los principios esenciales a nuestra substancialidad colectiva, arraigados en nuestras tradiciones profundas y en nuestro proyecto de vida futura.

Esta democracia pluralista no podrá consolidarse si no alcanzamos nuestra definitiva estabilidad política a partir de un compromiso histórico que deben respetar tanto los sectores políticos y sociales como los factores de poder. Pero la estabilidad política es una consecuencia de la legitimidad y representatividad de los gobiernos, expresión, a su vez, de un régimen político que incorpore los elementos de la nueva realidad argentina. Por otra parte, una organización estatal eficiente es indispensable para impulsar el proceso de cambio y eliminar los desajustes posicionales —es decir, grupos que se benefician injustamente a costa de otros—, de tal manera que sea posible integrar a todas las regiones naturales y sectores sociales asegurando una equitativa distribución de la renta nacional. Por fin, crear las condiciones para que las pautas educativas y culturales respondan a los requerimientos del mundo contemporáneo a través de lo que se ha dado en llamar la revolución de las expectativas o de las aspiraciones.

Se trata de la empresa de un pueblo entero que busca afanosamente el rumbo de su destino, que está dispuesto a asumir esa responsabilidad, pero que también tiene conciencia de que su marginamiento creará las condiciones para una nueva frustración nacional. De ahí que no exista mucho margen para insistir en errores de apreciación con respecto a las grandes líneas del proceso argentino.

INDICE

Este libro se terminó de imprimir en
Imprenta Veloso,
General Pirán 428, Tapiales, Prov. de Bs. As.,
en el mes de setiembre de 1977

EL PROCESO ARGENTINO *es, un libro que hace su aporte crítico y constructivo a la vez, al gran debate nacional de estos días; la construcción de una Argentina moderna con un proyecto nacional que la dimensione en su plano interno e internacional. Su autor, el Dr. Italo* Argentino Luder, *destacado hombre público, ex-Presidente de la Nación, es un político de reconocido prestigio moral e intelectual tanto en el país como en el extranjero.*
Incursiona con rigor conceptual en temas referentes a la problemática institucional, política, y económico - social del país. La inserción internacional de la Argentina, su proyección latinoamericana y la geopolítica en el Cono Sur, tienen un lúcido análisis.
Es particularmente importante su enfoque sobre el comportamiento político de la juventud y de los distintos sectores sociales, así como su juicio sobre los partidos políticos, el sindicalismo y los derechos humanos.
EL PROCESO ARGENTINO *es, además, una meditación serena y reflexiva sobre distintos aspectos de nuestra realidad nacional, tratados en un lenguaje claro y destinada su lectura a ser de sumo interés para todo público interesado en la problemática del país, en el momento actual y en su proyección futura.*

Corregidor